Co-China周刊

NO. 170

2014年9月5日

各国总统提名方法列表 | 德国选举制度暨政党提名制度之探讨 | 选择投票制与英国国会选制改革

选制的选择

编者的话

选举，是每个公民参与公共生活的重要途径。选举制度，关系到我们如何更好的在一起生活，寻求共识。公共事务、政策中必然有意见分歧、利益冲突，选举制度关系到决策程序的正当性。也正因此，每一种选举制度设计背后的考虑，体现的是一个社会的核心价值。缺乏共识的选举制度，会造成更多重大决策延宕，和政府管治低效。政治学者认为，只有人民相信民主的程序价值，才是真正认同民主政体的核心价值。因为部分民主政制可带来的实质好处（substantial values），有时在其他政体下也可能落实，而且如果人民要的只是实质的利益，他们便容易接受以不民主或合法范围以外（extra-legal）的渠道获得这些利益，而选择放弃民主原则或程序。当香港人暂时放下工具理性考量，愿意为理想生活付出代价，此城才真正开始海阔天空。

本期周刊希望通过回顾香港选举制度的发展，并对比其他国家不同的选举制度，呈现不同制度设计的优势与不足。功能组别是香港立法会选举中长期存在的一种特殊机制，第一篇文章可以增进对它的了解。第二篇，香港中文大学政治学系教授马岳的意见书，是针对香港自主权移交后特区政府首份发表的绿皮书发表的。绿皮书于 2007 年 7 月 11 日发表，内容主要探讨特首及立法会的普选方式，为香港政制改革中一个重要的公开咨询。意见书指出了香港需要普选的根本原因。

选举制度分类，不同学者各有意见。美国著名比较政治学者 Arend Lijphart（李帕特），将 1945-1980 年世界上 22 个民主政体的选举制度做出分类，主要分为相对多数制与绝对多数制，半比例代表制，比例代表制三大类。关于候选人产生办法，每种选举制度都不同程度涉及公民提名和政党提名。1996 年，联合国人权事务委员会第五十七届会议发佈《公民权利和政治权利国际公约》，其中第二十五条承认并保护每个公民参与公共事务的权利、选举和被选举权 利和参加公务的权利。马岳统计了各国总统公民提名人数和方法。最后一部分，选取了几个国家的选制分析供大家参考。

德国选制的特色包括个人化的政党比例代表制；双重候选；5%的政党门槛条款；代议式民主，没有初选。2010 年，英国提出了国会选制改革方桉，试图以选择投票制取代长期实行的单一选区相对多数决制，却未能成功；到 21 世纪初,全球已有超过 30 个国家在 其国会选举中使用混合式选举制度。然而在 2005 年,意大利舍弃了实施了 12 年之久的混合制,改回比例代表制。2007 年底,俄罗斯废除了实施 14 年之久的混合制,而改采全新的比例代表制。泰国于 2007 年底亦变革自 1997 年修宪以来的单一选区/比例代表混合制。

可见选制都是在不断变化调整的，议会与政府的博弈，不同党派的竞争，都会推动选制改革。但惟一共通的，是对程序正义的追求。在这一点上，香港面对的考验才刚刚开始。

目录

编者的话 2

【香港选举发展回顾】 4

马岳：对政制发展绿皮书的意见 4

功能组别：香港立法会功能组别知多少 13

【对比】 16

马岳：选举制度简介 16

【公民提名】 22

世界各国公民提名人数要求 24

联合国人权事务委员会第五十七届会议(1996 年)1, 2 第 25 号一般性意见 26

公民权利和政治权利国际公约（第二十五条） 31

【政党提名】 32

刘明德： 德国选举制度暨政党提名制度之探讨 32

苏子乔、王业立： 选择投票制与英国国会选制改革 40

苏子乔，王业立： 为何废弃混合式选举制度？-意大利、俄罗斯与泰国选制改革之研究 55

林佳龙：总统选制的选择与效应 76

马岳： 从埃及到香港——民主的实质和程序价值 96



将本刊分享至：

【香港选举发展回顾】

马岳：对政制发展绿皮书的意见



香港中文大学政治与行政学系副教授

“适合香港实际情况”和“循序渐进”两项原则，差不多是完全没有客观科学标准的。不同人对香港实况是怎样，可以有很不同的诠释：什么才是政制发展适切的速度，完全视乎论者的政治意识形态。

1.绪论

相较于过往各政制发展的报告书，绿皮书的最大突破是确认了必须向普选迈进，而没有像过往的报告书中用所谓 “条件不成熟”论，推搪实现普选。香港二十年来的政制发展匍匐前进，令香港的政治发展滞后于经济发展，民意无法有效影响公共政策，政党政治发展缓慢甚至倒退，政治人才不足，政策研究落后于区内同等发展程度地区。正面处理政制民主化问题，对特区发展有莫大帮助。

基本法列明的特区政制终极目标，是一个行政长官和整个立法会都经由普选产生的政制。政制发展拖延愈久（即愈迟实现全面普选）。政制过渡期便愈长，做成的不确定性愈大，各方政治势力愈难装备自己投入民主政制，对香港的发展会做成不利的影响。同样地，一天未能建立真正的民主政制，一天政制争拗持续，香港社会耗费大量的精神时间争论政制，对一般社会经济政策反而没有认真讨论。特区政府也不能得到应有的认受性和公信力施政。从这个角度看，尽快实现全面普选，对香港最有利。

2.政制发展的原则

绿皮书 2.10 段所述的四项 “政制发展原则”，头两项不再基本法内文，不应视之为（iii）（iv）两项具同等效力的原则。如果将中央官员的讲话随意提升至具宪法地位的原则，将为基本法开非常危险的先例。

现实上，普选并不会违反新加的（i）（ii）两项 “原则”。世界各先进资本主义国家，大多是全民普选政府和立法议会（起码是普选主导立法的下议院），显见全面普选不会阻碍资本主义经济的发展。历史上，资本主义可在多种不同的政制下茁壮成长，包括君主政制，法西斯主义、自由民主政制、或其他独裁政制。不少政治经济学的研究都显示，政制安排当然可能影响一个国家或地区的经济政策，但统计上政体和经济发展的关系极为微弱，不少研究更显示民主政制对经济发展有微弱的良好影响。换言之，没有证据显示全面普选会影响资本主义经济的发展。

普选一直是公认最有效兼顾社会各阶层的利益的政制安排。特区政制承袭了殖民年代政制特色。给予工商界过份的保护及充份的代表，并未能做到 “兼顾社会各阶层利益”。近年不同的社会调查反映，持续的有五六成市民认为特区政府政策过份向工商界倾斜，相当影响特区施政的公信力。尽快落实全面普选，是最能兼顾社会各阶层利益的安排。近年不少西方民主国家的选举经验表明，大财团由于资源丰厚，在一人一票的选举中影响力极巨。香港的工商界实在没有必要担心普选后的政府会忽略财团利益，或他们的利益在普选后无法获代表。

“适合香港实际情况”和 “循序渐进”两项 “原则”，差不多是完全没有客观科学标准的。不同人对香港实况是怎样，可以有很不同对诠释：什么才是政制发展适切对速度，完全视乎论者的政治意识形态。笔者认为何时全面普选，关键是政治上各持份者（stakeholders）达成共识，包括中央政府，香港各党派及重要社会力量可以达成共识。抽象的讨论何为 “循序渐进”或 “实际情况”，对解决香港政制发展问题并没有帮助。

简单对说，即使在 2012 即实行双普选，也不会影响香港资本主义发展。并且是最快改善现时扭曲对政制，令各阶层利益可平衡的做法。香港民主化对速度对关键是各方能否达成共识，是政治上可行性的问题，而非是否理想（desirability）的问题。

3. 行政长官选举办法

有关行政长官的选举办法，至少有四个主要问题：

（1）行政长官实质任命权属于中央，如何保证普选产生的特首人选会获中央任命；而如果中央不认命，宪制上如何解决；

（2）基本法四十五条规定的提名委员会应如何组成；

（3）基本法四十五条所述的 “提名委员会按民主程序提名”的具体程序和要求为何；

（4）普选的具体程序和制度安排。



3.1 中央任命问题

第一个问题是最重要的宪制问题。从中华人民共和国的法统来看，香港行政长官无论如何产生，都是地方官员，权力来自中央，因此必须经由中央实质任命。但如果是真正自由民主但普选，则结果无法事先命定，无法确定中央必然会接受港人普选产生的特首。如果中央动辄否决港人选出来的特首，则容易出现政制危机及震荡（特别是基本法现时没有列名中央不认命后的安排），以及会出现中央和特区民意对抗的局面。

为解决上述问题，有建议由提名委员会作为一 “筛选”机制，即以提名委员会确保普选的候选人能为中央接受，又或者普选候选人必须获得若干港区人大提名。这类安排的明显问题是：

（一）间接承认中央干预或操控特区选举，以及提名委员会受中央操控，影响一国两制的形象之余亦惹人非议；

（二）严重影响提名委员会以至还出来的特首认受性，如果公众或国际觉得整个选举受操控，将不能提高行政长官公信力；

（三）经筛选过后的普选候选人可能立场政纲非常接近，令普选缺乏竞争，或选民缺乏真正选择；

（四）港区全国人大按宪法是港人参与国家事务的代表，如果反过来代表中央介入特区事务，则违反一国两制基本构思。

笔者认为较正本清源的做法，是著手思考及草拟中央如果不认命选出来的特首的宪制安排，例如由人大通过一具法律效力的补充文件，列明如果中央不认命选出来的特首，如何进行补选，补选的期限及安排等。政治现实上，如果中央第一次否决特首人选，第二次港人会选出中央不接受等特首的可能性亦会降低。

3.2 提名程序的原则

特区政府曾公开表示，将来的普选制度要符合国际的民主原则。政治学大师 Robert Dahl 在讨论民主政制的经典著作《多元政体》（Polyarchy）中，提出了两个广为引用的民主政制标准：民主政制应该容许政治精英多元的公开竞逐权力（public contestation），和不排拒任何主要社会力量或群体（inclusive）竞逐权力。

大部份现代民主国家的选举，均以公民提名或政党提名为基础。香港现时唯有政党法，较难实施由政党提名。基本法四十五条规定的提名委员会，如果本身不是普选产生，便必须

在提名安排上，能做到社会的各不同力量都有合理的机会获得提名。无论提名委员会如何组成，人数如何，提名程序的原则都应该时令普选阶段由真正的竞争，以及不以排拒重要的社会或政治力量为标准。

不少论者认为提名委员会应扮演 “筛选”角色，确保中央不能接受的候选人不能进入普选阶段，以解决上述的 “中央任命问题”。这种做法除了 3.1 段提及的问题外，在实践上仍由以下问题：

（一）如果有民望甚高的候选人被提名委员会排除普选之外，将严重影响整个制度，该次普选、及选出来的特首的公信力；

（二）提名委员会筛选性过强的制度（例如如果有持普选选票两三成的政党都不能拿得提名进入普选阶段），做不到 “非排拒性”的原则，并不符合国际的民主原则，会影响制度公信力，和令香港和中央继续在政制问题上蒙受国际社会压力；

（三）这种制度会持续受 “中央不能接受”的政治力量攻击；如果中央不能接受的光谱很宽（例如整个民主派），制度设计的目的便是为了排拒代表民意六成的政治力量，不民主之余也无助制度建立公信力。

换言之，一个筛选性很强的提名制度，是违反国际公认的民主原则的。这个已成为香港政制设计的基本矛盾：真正民主选举的特性是公平竞争，因而选举结果难以预测或控制，但一国两制下，中央却希望保证某类选举结果不会出现，变成在制度安排上必然要违反民主原则，间接影响制度但公信力和国际形象。

从政制发展但角度看，纵是 “先筛选后普选”，候选人仍须接受选民的质询，努力争取社会团体及政党支持，政纲需有效回应民意，当选的特首亦起码曾由大量选民（在选择受限制下）授权，比起现在的选举委员会选举办法是一大进步。但如果政府选取 “先筛选后普选”方案，必须有清楚的时间表逐步放宽提名限制，在合理时间内达至真正公平提名和民主选举，否则这种普选不能全面发挥普选应有但作用，亦会继续引来对制度对攻击及争论。

3.3 “候选人数目”和提名门槛

绿皮书希望公众讨论 “候选人数目”的问题。这讨论方向其实颇为奇怪和误导，因为世界上的选举制度，极少以法例限制候选人数上限，正如我们的立法会选举和区议会选举，也不会限制候选人数，而低提名门槛也不一定代表候选人会增加：例如现时区议会选举只需十名区内选民提名，其实门槛够低，但我们从来不会见到一个 10,000 名选民的区议会选区会有 1000 个候选人报名参选，因而其实不需要限制候选人数量。



民主选举的提名要求或 “门槛”的主要精神，是要求参选者有一定的民众支持，以避免如“巴士阿叔”一类参选者搞局，浪费社会资源及令选举制度变得混乱。现实上，以现时选举委员会八份一人作提名门槛，应该已可确保不会有毫无社会支持的人士进入普选阶段。如果担心候选人数目过多，令票数分散而令当选者公信力不足，最常用的方法是像法国或俄罗斯般行两轮投票制，可确保当选者获过半选票当选。

如果硬性规定候选人人数上限，然后由非普选当提名委员会投票，让最高票当几人进入普选阶段，可能出现以下情况：

（一）某政治集团（或多于一个政治集团透过 “换票”互相支持）拿得提名委员会过半数支持，可以推出三四名立场相近或属于同一集团的候选人，将其他候选人挤出普选之外，而令普选阶段缺乏真正选择；

（二）该集团甚至可以支持他们属意的候选人甲，然后同时支持两三名民望或知名度远逊的候选人，令候选人甲普选阶段 “赢梗”，但会令普选缺乏竞争性及失去意义。

以上方案变相令提名委员会可操控普选，可以令普选阶段变得没意义。笔者因此建议不须设候选人数目上限，但候选人需获得提名委员会至少八份一委员支持才可进入普选阶段，而各提名委员会不能重复提名。如果特区政府一定要设候选人数目上限，提名门槛及提名程序的安排，应确保纵使有集团获得提名委员会大多数票，也不能完全操控选举，令普选阶段意义全无。例如：如果限定每名委员不能重复提名，而得最多提名票得六人可以进入普选阶段，则控制提名委员会大多数的集团可垄断普选所有候选人的机会将降低。

3.4 特首普选投票方法

建议用两轮决选制：即第一轮不限参选人数，凡能取得提名委员会八份一或以上委员支持的候选人均可以进入第一轮。如果有候选人能在第一轮得到过半数有效普选选票，便当选特首，如果没人拿得过半数，则最高得票的两名候选人进入第二轮决选，得票多者当选。

这方法好处是可以避免由于候选人众多，票数分散而令游人低票当选，成为一个低公信力及反对者众多的特首。两轮决选制可以保证当选者在第二轮有过半选民支持，有助维持当选者低公信力，亦有助政见较温和及中间路线低候选人胜出。

为了确保当选低特首有足够公众支持，假若只有一人获足够提名，亦应由所有选民作信任投票。候选人必须得到投票者过半数支持才可当选特首。如果该单一提名候选人无法拿得半数信任票，应重新开展提名程序。

4.立法会选举办法



4.1 功能团体存废问题

功能团体选举设立的目的，是为了殖民时代委任的财经专业界人士，可以暂时在过渡期继续透过某种选举方法晋身会议。由于基本法阐明立法会最终以全面普选产生，故此在基本法的宪制原则下，功能团体选举应该只是过渡性质的选举办法。

从这个角度出发，功能团体议席应尽速取消，拖延愈长，政制的不稳定性便愈高。绿皮书 4.12 至 4.13 段提及的方案，如果目的是为了长期保留功能界别，明显是违反基本法的宪制原则。同类方案并有以下问题：

（1）由于不同行业或功能界别的人数有极大差别，界别划分难以符合平等选举权的原则，所以不可能符合国际人类标准。

（2）由功能组别提名然后普选，是很怪的建议，起码可想象到有以下问题：

（一）及其混乱：每选民变相每次立法会选举要投 31 票，无论是选举行政、候选人总数目、选民如何分辨不同界别候选人均会造成很大混乱，选举过程难言理性。

（二）不能保护功能界别利益：选举产生的议员必须服务选民的意愿，多于服务提名者的意愿。经功能提名而经常普选当选的议员，需首先照顾所有市民利益而非界别利益才能当选。举例说：地产界提名两候选人普选，按理必定是政纲较倾取悦大众而非地产商的候选人当选， “地产界”的议席并不能借该 “功能”议席保护自己界别利益。

（三）目标不明：如果这类制度根本不能保护原有界别利益，则是没有意义的。没有任何理由要规定立法会一定要一名医生、一名工程师及一名教师等——功能团体选举本来的目的是要延续及保护某些有势力的团体在建制内的影响力，而不是制定立法会意愿的职业分布。

（四）喧宾夺主：经此方法产生的各 “功能”议员很可能拥有百多万支持票，比任何一个地区普选议员得票高还多，甚至可能比普选的行政长官还多，做成民意影响力更高，甚至威胁普选的行政长官的民望的地步。

4.2 立法会迈向全面普选方案

笔者认为，由于功能团体最终要取消，而任何新的选举制度或立法会产生办法都需要时间去运作及适应，未来功能团体选举的改革方向，应以有计划有步骤地迈向取消功能团体为基础，而不是改革功能选举（而维持议席数目不变），否则立法会选举制度处于长期变化之中，不利政党及各政治力量的适应，而行政局亦要不断摸索与改变中的立法会或功能议

员的关系。笔者建议有清楚的取消功能议席的时间表，并且最多只分两阶段取消全部功能界别。

建议考虑制度包括：

（一） 增加普选议席而保持功能团体议席不变，例如第一阶段将普选议席增至 60 席，功能议席维持 30 席，以 “冲淡”功能议席的影响力，第二阶段完全取消。

（二） 将性质类近的功能议席合并，腾空议席拨入普选。例如将工业界两议席合而为一，商业界两议席合而为一，劳工界议席合而为一等。

（三） 将部分现时一人一票（因而性质较接近普选）的议席拨归直选，或只保留工商业界议席而将代表社会力量的界别（如区议会、劳工界、体育界、渔农界等）议席转为普选。

原则上，以上三类改革可以一并推行，以加快改革速度。笔者原则上不反对扩大现有功能组别的选举权，例如将公司票扩至董事局、保险界扩至保险从业员一人一票等，但如果该等改革只为时一届，则我认为没有必要。换言之，如果可以达成一个在两届内取消所有功能团体议席的改革方案，则该届不再改动议席的选民基础亦属可以接受。

4.3 立法会普选制度

我对立法会全面普选后所用的选举制度的看法比较简单：我建议全部议席用比例代表制选出。立法会全用比例代表制，有助少数党派得到代表，可以令现时暂时在民意中居于少数的工商界政党更容易得到代表。如果怕全面比例代表制会令议会分裂过于严重，可以考虑改变制度的某些参数（parameters），以令议会议席较为集中主要政党，例如改用抗特法（D’Hondt formula），或将现时五个选区变为七区（如将现新界及新界西选区一分为二），令大党获得议席的比例增加。以现时政党得票比例及立法会 60 席为基础考虑，我觉得至少可在首届全面普选时，以现行的五个选区，试行全面的比例代表制。

另一方面，我认为政府应认真考虑增加立法会议席的可能性。香港人口达七百万，西方不少人口相若的小国的议席都有过百名议员。增加议员数目有助培训政治人才，令议员更为专注个别政策范畴而提高议政素质，令比例代表制的比例更为准确，也有利于小党有更多的议员可以进入议会，在政制过渡期有利吸引不同政治势力支持政制改革。由于基本法没有规定立法会的议员人数，有关改动牵涉的宪制难关较少，值得考虑。

5. 时间表和路线图

5.1 循序渐进和过渡期



正如绪论所言，政改过渡期愈常，会带来更多的不确定，各方的政治力量更难为投入未来的民主政制做准备，社会内耗愈多。笔者相信 2012 即实行行政长官和立法会普选时可行的，亦不会影响香港资本主义制度运作。任何民主制度，在建立后都需要一段时间继续摸索、学习运作、改良适应、持续创制，才能令民主政制运作得更好。因此尽早落实全面普选，对香港是有利的安排。

绿皮书 5.15 段提及的 “过渡期”概念，有一重要假设，即香港在 2017 年是会比 2012 年更适合普选的，因而应该等候，但这假设是没有根据的。如果因为既得利益的反对、或中央与港人缺乏互信，因而不能在 2012 普选，我现阶段看不到 2017 这些问题必定可解决或甚至改善。如果说政治人才不足政党不够成熟 2012 未适合普选，也不能假设 2017 政党一定会更成熟。政制及其他配件不是自然随年月长大的婴儿，后一阶段不一定比现阶段更成熟适合推行某种制度变革。如果现阶段已可克服相关的政治困难推行双普选，其实是没有需要推迟的。

然而如果因为要谋求共识，或者因为制度内的既得利益的反对，因而无法达成尽快普选，而要设置所谓 “过渡期”，必须注意以下原则：

（一） 应有明确的时间表列出最终实现全民民主普选的日子，以避免持续争辩，也令各方政治力量可以积极准备迎接及投入全面民主的政制；

（二） 必须确保 “中途站”比现政制民主，以及真正创造了更民主的动力（例如鼓励人民参与、政党发展、政治人才及社会各界投身选举），从而迈向全面普选；

（三） 过渡期的政制建构及各方安排必须可行（workable），例如行政立法关系，特首的权威，行政部门的构建及改革等。原则上， “过渡期”愈长，这个确保过渡政制可行的工作愈加艰巨，维持过渡期施政顺畅也愈困难。

（四） 除了两个选举办法的改革外，特区政府必须在过渡期间积极考虑及退出其他政制改革措施，如培养政治人才、推动政党发展、改革地方行政等。

5.2 所谓 “先易后难”原则

绿皮书 5.12 段提出的所谓 “先易后难”问题，即应否先普选行政长官，后普选立法会的问题，同样是一个政治可行性（feasibility）问题多余是否理想（desirable）问题。按理，香港立法机关早在 1991 年引入普选议席，选民已有十多年的选举立法议员的经验，而一直香港的立法选举均有传统、有秩序和及和平的进行，将普选议席扩至全部以西，所需配套及适应必定比推行特首普选为少。近日不少民调亦表示，认同立法会应在 2012 全面普



选的市民，比例比认同 2012 普选特首的为高。所以如果 “先易后难”，立法会先全面普选应该更容易适应。

原则上，行政部门和立法机关各司其职，互相制衡，最理想的安排是两者具相若的民意基础，因此行政长官和立法会同步达至普选时最理想的安排。如果立法会全面普选先于行政长官普选，则可能令行政长官在民意上陷于弱势，如果行政长官普选而立法会仍保留一定比例的功能团体议席，则功能产生的议员很容易被矮化，被打成只捍卫狭隘利益者。

笔者认为原则上行政长官和立法机关应同步达至普选。任何一部门首选普选，都会令另一部门在民意上陷于弱势，做成政制上的不协调，而这不同步的时间愈长，会对制度带来愈多的不稳定。笔者建议如果因为功能组别议员反对而不能同步普选，政府的方案亦应列出清晰的时间表何时达至全面普选。基于上述的理由，不同步的过渡期愈短愈好。

6. 总结

香港政制发展争论逾二十年，核心矛盾有两项：（1）一国两制下，中央希望确保香港施政不会偏离中央希望的方针，与香港人主流民意希望民主自治矛盾；（2）中央政府与香港主流民意，特别是香港民主党派，在主要政治问题上缺乏互信。政制纠缠多年，发展缓慢，已经对香港发展做成相当的影响，并在七一游行后的政改争论，确认了香港人的民主诉求，也有效的将讨论聚集到上述的问题上，各持份者的距离亦已拉近，确认了解决问题的必要性。这次政制发展绿皮书启动的改革，最终如何或合适达至全面普选，都赖各方政治力量求同存异。从上述的历史角度看来，这次咨询最重要的是启动程序、持续磋商创制、以及有明确的方向、步骤和终点达至最终全面民主普选，如果用不同手段、借口、或扭曲的制度拖延普选，只会令政治争论困扰香港更久，香港需要愈多时间建立一套行之有效的民主政制，是非对香港有利的安排。

注：《政制发展绿皮书》是香港自主权移交后特区政府首份发表的绿皮书，于 2007 年 7 月 11 日发表，内容主要探讨特首及立法会的普选方式，为香港政制改革中一个重要的公开谘询。

【原文链接】　　【回到目录】



功能组别：香港立法会功能组别知多少

> **“我们必须衡量这些功能组别究竟为香港作出了多少实质的贡献，还是只是为了本身行业谋取既得利益。”**

1. 为什么本港的立法机关的组成包括功能组别？

1985 年之前，立法会所有议员均由港督委任。传统上，政府都会委任一些具特定专业才能（例如医生和律师）或具营商经验的人士出任立法会议员，在必要时就提交立法会的立法建议及政策提供专业意见。为了令立法会的组成更具代表性，政府于 1985 年设立十个“功能组别”，容许组别内的人士选出代表他们的立法会议员。

2. 现时有多少个立法会议员是从功能组别选举中选出？

现时有三十位立法会议员（即半数议员）是由功能组别选举中选出，其余三十位则是由地区直选中以一人一票的方式选出。

3. 什么人可以在功能组别选举中投票？

《立法会条例》（第 542 章）为每个功能组别订定了选举角色 / 规则。教育界包括了所有注册教师以及大专院校的学者，合资格的选民达 85,000 人，是本港最大的功能组别。而金融界、保险界及乡议局则是选民人数最少的功能组别，合资格的选民人数分别不多于 150 人。

4. 数以万计的香港人从事银行、金融、商业、工业及旅游等功能界别，但为何这些界别的选民人数那么少？

这些功能组别的选民均为企业或商会，而非个人选民，因此相比起地区选民人数（约 340 万人），功能组别的选民数目极少（约 230,000 人）。

5. 功能组别选民可以同时在地区直选中投票吗？

可以。即是说一般人只可在立法会选举中投一票，但功能组别选民则可投两票（假如他们属于多过一个功能组别，甚至可投多于两票）。换言之，香港市民现时仍未能享有公平、平等的政治权利。

6. 为什么某些公司及组织可以代表员工或会员在选举中投票？

功能组别制度的原意是依据选民特定的、可核实的资格来划定功能组别的界线。但是由于不是每个组别都能以专业资格划分，因此便引入了“企业投票”制度，作为权宜的方法。

7. 政治权利分配不均，有甚么特殊意义？

本港政治权利分配不均的情况，具有以下特殊意义：

本港 57,000 个功能组别的选民，控制了立法会选举 60 个议席当中的 25 个议席。而其中 1 2 个议席，是仅由 1 0 个功能组别的 5,600 个企业选民所决定。这 5,600 个选民当中，有些更因属于多过一个界别，而能够投多过一票。大部分议案或动议只须获得立法会大多数议员支持便可通过。但是基本法规定，某些议案或动议（例如私人条例草案及政改方案）需要分别获得地区组别及功能组别最少三分之二议员的支持，才可以通过。在这个“分组点票”的机制下，一些功能组别议员即使只由相对较少数的选民选出来，却能对立法会内的表决结果发挥不相称的作用。

8. 有没有可能去除现时功能组别制度中的不平等情况？

近年，社会上有不少加强立法会代表性的建议，包括扩大功能组别选民人数及新增功能组别。最近有建议提出让功能组别提名立法会候选人，而所有已登记的选民均有权投票。虽然这个建议有助本港最终达至全面普选，但根据基本法第 39 条的规定，本港须以《公民权利和政治权利国际公约》作为基准，而此建议并不符合公约中对普选的定义，因为《公民权利和政治权利国际公约》第 25 条明确指出，每个公民应享有“在真正的定期选举中选举和被选举”的权利和机会，而这种选举应是“普及而平等的，并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达”。

假如功能组别继续有权提名立法会候选人，香港市民便不能享有选举和被选举的平等权利。而且功能组别候选人众多，大部分选民对他们本人及其优点认识有限，因此期望他们能在选举中作出明智的判断并不切实际。

9. 既然如此，为甚么还有人赞成保留功能组别？

社会上有些人提出多个论点支持保留功能组别。例如，功能组别议员能为立法会提供专业知识；它们对本港经济及社会作出贡献；功能组别有助反映香港整体社会的意见，实践“均衡参与”。可是，我们必须衡量这些功能组别究竟为香港作出了多少实质的贡献，还是只是为了本身行业谋取既得利益。现时的功能组别制度很明显没有促进社会的“均衡参与”，反而令本港立法过程的参与出现极不平衡的情况。

【原文链接】 【回到目录】

【对比】

马岳：选举制度简介



香港中文大学政治与行政学系副教授

“

所谓的选举制度是将公民的选票转换为代表席位的一组方法。选举制度实为代议制民主的最基本要素。

”

一、选举制度之类型

除非是在非常小的团体,民主无可避免地意味著代议制民主,在此制度中 被选出的官员为了人民的利益而制定政策。这些代表们要如何选出呢?这个在代 议制民主中不可或缺的职务是以选举制度来执行。所谓的选举制度是将公民的选 票转换为代表席位的一组方法。选举制度实为代议制民主的最基本要素。

对于选举制度的分类,诸多中外学者以其不同的观察面向提出各种不同的 分类方式,但由于选举制度涉及多重面向,而各种分类往往无法同时兼顾所有面 向,也不免有挂一漏万之憾。雷依视选票结构、选区规模、选举公式三者为独立 变项,他将选举制度分为绝对多数决制(the majority formula)、相对多数决制(the plurality formula)及比例代表制(proportional representation)。塔格培拉与修格 特则是以选区规模区分选举制度为单一选区制(single-member districts)与复数 选区制(multimember districts)。

国内学者比较普遍使用的则是李发特的分类方式,他认为探讨选举制度分类时,可以从以下五个面向来观察:

1.选举公式(electoral formula):即指选举方式採用相对多数决、绝对多数决或比例代表制。

2.选区规模(district magnitudes):是指每个选区应选的名额,即单一选区 或是复数选区。

3.额外席位条款(provisions for supplementary seats):为了修正小选区规模 选举结果所导致的比例性偏差,在全国性席位分配上(或在较大选区中) 保留一些名额,将其分配给未获取充分代表的政党,以达较完整的比例性。

4.当选门槛(electoral thresholds):全国性选区与附加席位条款有提高比例 性的倾向,但为了不使小党太容易取得席位,所以通常规定政党必须在任 何选区中获得一定数目的席位或得票率达到某个百分比,才有资格分配席 位,以免造成小党林立。

5.选票结构(ballot structures):主要分为类别的(categorical)与顺序的 (ordinal)。前者要求选民将其选票投给某一政党或某位候选人;后者则允许选民将其选票投给不同政党或不同政党之不同候选人。

李发特并依据选举公式,将二十二个民主政体的选举制度做出分类,如表 2-1 所示:

表 2-1　二十二個民主政體選舉方式的分類（1945-1980 年）

壹、相對多數制與絕對多數制	1.相對多數決制	加拿大、紐西蘭、英國、美國
	2.絕對多數決制	法國第五共和
	3.選擇投票制	澳大利亞
貳、半比例代表制	單記非讓渡投票制	日本
參、比例代表制	1.名單比例代表制	奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國第四共和、西德、冰島、以色列、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、瑞典、瑞士
	2.單記可讓渡投票制	愛爾蘭

資料來源：Arend Lijphart, **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries** (New Haven: Yale University Press, 1984), p.152.

二、单一选区选举制度之意义

所谓 “单一选区制”,是指每个选区只产生一名代表。但依其当选所需票数 的数量,又可分为单一选区相对多数决制(plurality in single-member district system)、单一选区绝对多数决制(majority in single-member district system)与选择投票制(alternative vote)。以上三种选举制度基本上都是以对 “人”投票为原 则。

(一)单一选区相对多数决制

在每个选区中,选民针对个别候选人进行投票,在众多的角逐者中,只要 获得最高票即告当选,而不论其是否得到绝对多数选民的支持,故又称为 “领先 者当选制”(“first past the post” system;简称 FPTP)。因此,相对多数决制常会 发生代表性不足的问题。因为



当选名额只有一席,故具有 “胜者全拿”(winner- take-all)的特性,而其最为人诟病之处亦在于其选举结果常会造成政党之得票率 与其所获席位之比率发生严重之偏差的现象。採用这种选举制度的国家包括英 国、美国、加拿大等诸国之国会选举,而目前我国总统选举及县市长选举亦採用 这种制度。

（二)单一选区绝对多数决制

在比例代表制尚未出现前,西欧一些国家不愿採用英国式的 “相对多数决 制”(relative plurality),而採用了一种新的制度。在这种制度的第一次投票中, 当选者需获得绝对多数的票才算当选,如果选举的结果没有人达到这个数目,就 要再举行一次或更多次的选举。其目的乃是希望避免选区中所产生的议员只有获 得少数选民的支持。5 採用此种选举制度者以法国最为闻名。

法国自一九五八年进入第五共和之后,其总统与国民议会之选举制度大部 分的时间皆採用 “单一选区绝对多数两轮投票制”(single-member majority system with second ballot)。6 在第一轮投票之后,如果有候选人获得过半数的选 票,即告当选。若无任何候选人得到绝对多数选票,则进行第二轮投票。在总统 选举方面,参与角逐第二轮的资格是第一轮选举中得票领先的两位候选人,而国 民议会选举,必须是在第一轮投票中得票率百分之十二点五以上的候选人,才有 资格参与第二轮投票的竞逐。因为参与第二轮竞逐候选人不一定只有两位,所以 其第二轮是以相对多数决为当选条件。

(三)选择投票制

选择投票制又称为优先顺序投票制(preferential vote),此法为澳洲众议院 选举所採用,可说是真正绝对多数的选举制度,7 而且选民只需进行一次投票行 为,不必如两轮投票制般进行两次的投票。投票时,选民可以将自己的偏好顺序 标示在候选人的名单上。计算选票时,如果有候选人得到第一偏好的选票超过半 数,即告当选,否则将得到第一偏好选票最少的候选人淘汰,并将其选票依第二 偏好的选择,分别移转给其他候选人,如此反覆进行,直至有人获得过半数选票 为止。

三、比例代表制之意义

如果说相对多数决制其最大的弊病,在于它造成了选票分佈和席位分配之 间的不一致,那麼比例代表制(Proportional Representation System, PR)的最大 优点,就在于它使席位的



分配尽可能地接近选票分佈的比例。直到十九世纪末为 止,西方民主国家所採用选举制度都是多数决制,差别只是在一轮或两轮而已。

但是十九世纪中期开始,一些数学家和一些政论家开始孕育和发展出一种比例代 表制的构想,鼓吹根据选票的比例来分配角逐的席位。最早见诸文字的提议,是 出自法国数学家热尔贡(Gergonne)之手,最早推行比例代表制的国家,是一八 八五年的丹麦,主其事者是财政部长卡尔.安德亚(Carl Andrae),原为大学的 数学教授。到了第二次世界大战之前,比例代表制已在欧陆普遍使用。

比例代表制,顾名思义,强调比例代表性(proportionality),即每一个政治 力量(尤指政党)所得席位佔总席位之比应与其所获选票佔总选票之比相吻合。 为达到比例代表性,选区应选名额必须大于一,而且,在一般情形下,选区应选名额愈大(例如荷兰、以色列即是以全国为一个选区 ），比例代表性愈佳。比例代表制的原理,是将当选席位根据选票分佈的情况来分配,理论上每一政党所 得到的席位数目,应该相当于它在选民中所获得的支持。如此既可让各种意见和政治倾向都能够在议会中得到反映和拥有自己的代表,也可让少数派的地位和发 言权得到保障。因此,比例代表制的支持者一直都深信并宣称比例代表制比多数 选举制来得民主。在欧洲,左翼政党一般都倾向支持比例代表制,也正是这个原 因。10 比例代表制主要又可分为单记可让渡投票制(single transferable vote, STV) 及名单比例代表制(list proportional representation)两类。

(一)单记可让渡投票制

单记可让渡投票制设计的目的是为了发挥每一张选票的最大效用,尽量使 每一张选票不致于成为 “死票”或 “剩票”。此一制度投票的对象是个别候选人 而非政党,在投票时,选民可依自己对名单上候选人的喜好,而分别标示第一选 择、第二选择、第三选择......等,所以是属于 “顺序选票”的类型。选务人员在 作业时先计算出一个当选商数,若有候选人得到第一选择票超过当选商数者即告 当选,此时若已当选人数仍未达到应选名额,则将已当选者所得选票超过当选商 数的部分,按照第二选择转移给其他尚未当选的候选人。其公式如下:

$$\frac{\text{某已當選者所獲之選票}-\text{當選商數}}{\text{該已當選者所獲之選票}} \times \text{該已當選者之選票中圈選某位未當選者之第二選擇票}$$



如有候选人之得票因此而达到当选商数者,即告当选。否则就将得票数最 低之候选人淘汰,将其选票按第二选择移转给其他候选人(类似前述之选择投票 制),如此反覆进行,一直到到所有席位分配完毕为止。采用此制度的国家有爱 尔兰、马尔他以及澳洲的参议院选举。

(二)名单比例代表制

名单比例代表制,与单记可让渡投票制的特徵不同,它是以政党为主要的 投票和计票对象,而且通常(并非必然)采 “类别选票”的类型。在选前,各政 党皆会提出一份候选人名单,以供选民抉择。选民在投票时是以政党为对象,选 后依据各政党的得票,按一定的公式来分配所有的席位。各政党依其所获得的席 位数,其名单中的前几名即告当选,例如甲党在某选区可获得两席,则甲党在该 选区之政党名单前两名即告当选。至于分配席位又有各种不同的公式,而且其结 果也有相当的差异,其不同将在下一段再分析。

若依选民在投票时是否有权变更政党名单上的排名顺序,则又可分为两 种:封闭的名单(closed list)及开放的名单(open list)。封闭的名单是指候选人 的当选顺序是事先由政党决定的,选民仅能选择所喜好的政党,而不能选择个别 候选人,以色列及德国就是採用此制。由于名单的顺序通常是政党领袖所主导, 所以政党的党纪也比较容易维持。开放的名单则是指候选人的当选顺序没有预先 固定,选民可以表示一个以上的喜爱,而在政党名单上以数字或其他方式标示 之,例如比利时及一九九三年以前的意大利皆採用此制。

四、单一选区两票制之意涵

民国八十五年底,朝野政党共同参与的国家发展会议中,曾就未来中央民 意代表的选举制度改革应採 “单一选区两票制”达成共识。 “单一选区两票制” 此一名词原非严谨之学术用语,但目前在国内广为流传并已普遍为学术界所接 受。就其内容而言,系指 “单一选区多数决制与比例代表制混合的两票制”。

单一选区(single member districts)和两票制(two votes system)原本系两 种不同的概念和意涵。前者是把全国划分为若干选区,以多数决的方式,每个 选区只选出一人的制度,如台湾的县市长选举、美国的众议院议员选举等皆是, 所涉及的面向包括选举公式、选区规模及选区划分。而后者乃是在同一项选举中 同时进行两次投票行为的制度,又可分为两种方式,其一为战后西德所首创,规 定每位选民在同一张选票上完成两次投票行为,一票圈选候选人,另一票圈选政 党;其二为目前日本所採用,将两次投票行为分别在两张选票上进行,一张选票 圈选候选人,另一张选票圈选政党,其所涉及的面向包括投票方式及选票结构。

世界各国实施单一选区两票制国家,包括德国、日本、纽西兰、韩国、意大利、俄罗斯、匈牙利等国,就其制度而言,不出德国模式和日本模式。其相 同的地方是两国国会议员选举,都是採取单一选区与政党比例代表混合制,即国 会部分席位以单一选区选出,部分以政党比例代表产生。

这套二次大战后西德首创的混合选举制,在学术上有人称为 “单一选区— 比例代表制混合制”(mixed-member proportional,简称 MMP),14 或称其为 “混合 制”(Hybrid Systems)。然而,严格说来,德国众议院席位的分配,是以各政 党第二票(亦即对政党名单投票)所得票数为计算基础,其结果完全是比例性的。 所以有些学者认为就本质而言,德国的选举制度应是一种严格的比例代表制,甚 至不客气地指出:只因其半数席位由各单一选区选出就称为混合制,根本是错误 的,而称德国选举制度为 “个人化比例代表制”(personalized proportional representation)。 在德国学界则普遍将这种独特的选举方式界定为 “参考选区当 选人的比例代表制”或 “附带选区候选人比例选举制”。

真正的混合制,应该是其议会的成员,包括了部分的政党比例代表及部分 的地区代表。所以,目前真正由混合制代表组成议会的案例,可由意大利、日本 及俄国来理解。例如日本一九九四年正式通过的新制选举制度规定,众议院议 员五百席,其中三百席以单一选区相对多数决选出,另二百席以政党比例代表产 生,二者采分别计算。

【原文链接】 【回到目录】



【公民提名】

各国总统提名方法列表

资料由马岳整理

总统制

国家	提名方法
几内亚比绍	● 政党提名,或 ● 公民提名(5000 名选民联署,当中每省份至少要有 50 名选民联署)（人口:170 万）
南韩	● 政党提名,或 ● 公民提名(最少 5000 名,最多 7000 名选民联署,当中必须包括來自 5 个道,而每道不少于 500 名选民）（人口:4900 万）
智利	● 政党提名,或 ● 公民提名(联署选民数目需达上届国会选举登记选民中的 0.5%)
塞拉利昂	● 政党提名
迦纳	● 公民提名（于全国 216 区,每区不少于两名选民联署)(人口:2420 万）
安哥拉	● 政党提名，或 ● 公民提名(至少 5000,不多於 10000 人提名)(人口:1850 万）
塔吉克	● 经政党提名后再交由公民提名(5%公民联署）
赞比亚	● 公民提名(至少 200 名选民联署)(人口:1430 万

半总统制

国家	提名方法
奥地利	● 公民提名(6000 名选民联署)(人口:820 万）
保加利亚	● 公民提名(15000 名选民联署)(人口:700 万）
佛得角群	● 公民提名(最少 1000 名选民联署,最多 4000 名选民)(人口:50 万）



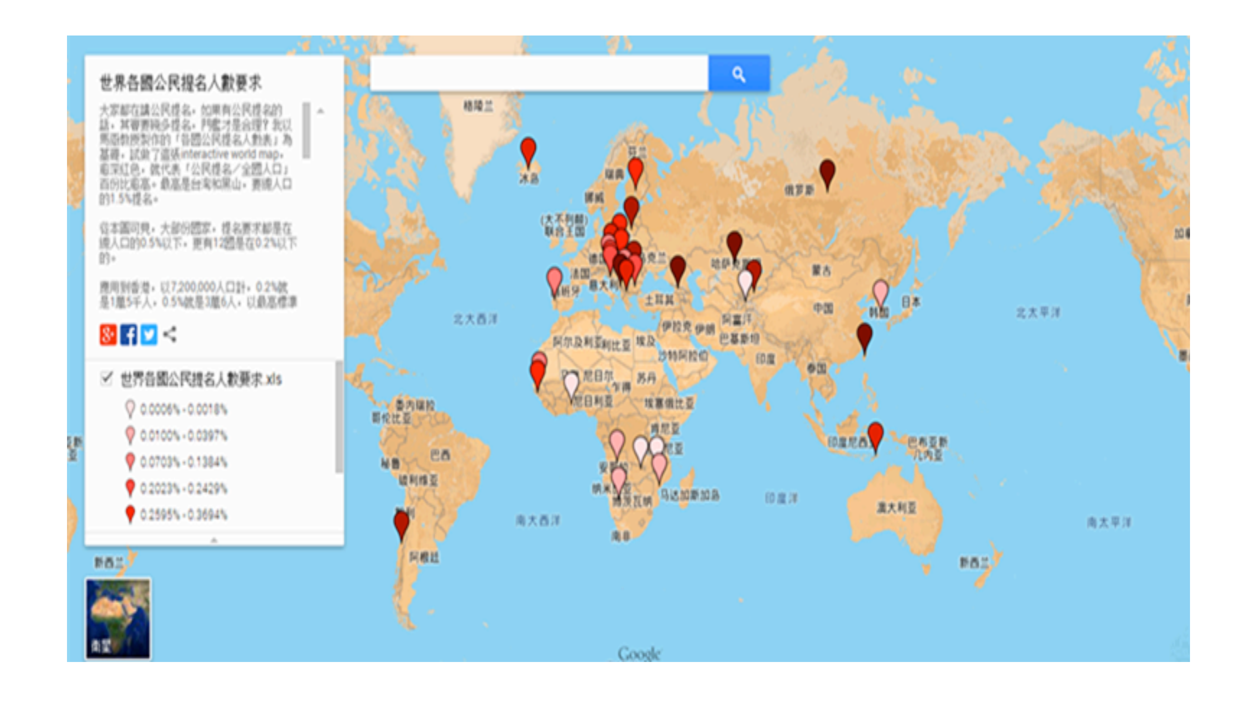
岛	
克罗地亚	● 公民提名(10000 名选民联署) (人口:450 万)
芬兰	● 政党提名（国会内有最少一名议员）,或 ● 公民提名（20000 名选民联署）（人口：530 万）
法国	● 获得至少 500 名分别来自至少 30 个省（单一省份不能超过 50 名)国会议员 ● 洲议会议员或省议会议员提名
格鲁吉亚	● 公民提名（50000 名选民联署） （人口:460 万）
冰岛	● 公民提名（最少 1500 名选民联署,最多 3000 名选民） （人口:30 万）
爱尔兰	● 国会议员提名:30 名国会议员(包括上,下议院),或 ● 地方议会提名:获四个地方议会大多数支持,或 ● 前任总统能自动获得提名
立陶宛	● 公民提名(20000 名选民联署) (人口:350 万)
马其顿	● 国会议员提名(30 名议员联署),或 ● 公民提名(10000 名选民联署) (人口:200 万)
马里	● 国会议员提名(10 名议员联署),或 ● 地方议会议员提名(每省 5 名议员联署)
蒙古	● 政党提名(国会内有席次的政党有权提名候选人)
黑山	● 公民提名(1.5%选民联署)
纳米比亚	● 政党提名,或 ● 公民提名(300 名分别来自 10 个不同省份选民联署) (人口:220 万)
秘鲁	● 政党提名(所有已向国家选举委员会注册的政党有权提名候选人)
波兰	● 公民提名(100000 名选民联署) (人口:3840 万)
葡萄牙	● 公民提名(最少 7500,最多 15000 名选民联署) (人口:1080 万)
罗马尼亚	● 公民提名(200000 名选民联署) (人口:2180 万)
塞内加尔	● 政党提名,或 ● 公民提名(10000 名分别来自 6 个省份,每省份不少于 500 名选民联署) (人口:1330 万)
塞尔维亚	● 公民提名(10000 名选民联署) (人口:720 万)
斯洛伐克	● 国会议员提名(15 名国会议员联署),或 ● 公民提名(15000 名选民联署)



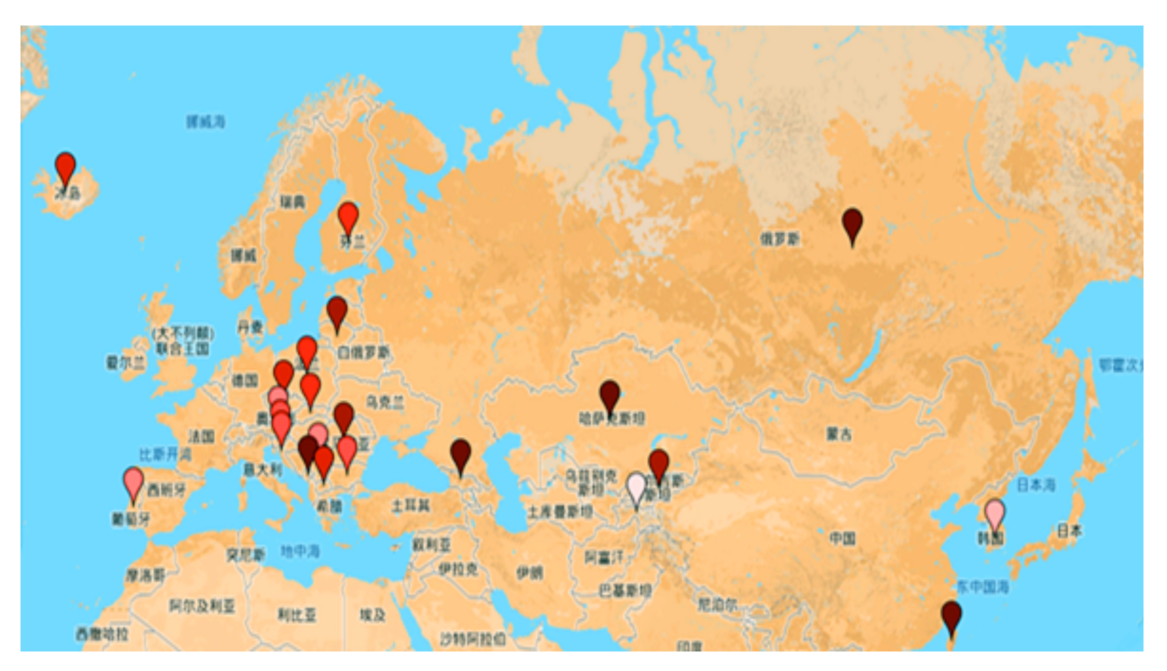
斯洛文尼亚	● 国会议员提名(10 名国会议员联署),或 ● 混合提名(政党+3 名国会议员联署+3000 名选民联署),或 ● 公民提名(5000 名选民联署) (人口:200 万)
台湾	● 政党提名(于最近一次总统或立法院选举中获得超过 5%有效票的政党能 ● 提名一名候选人),或 ● 公民提名(1.5%选民联署)
东帝汶	● 公民提名(5000 选民联署) (人口:120 万)

【原文链接】 【回到目录】

世界各国公民提名人数要求









注：本图以「各国公民提名人数表」为基础，愈深红色，就代表「公民提名 / 全国人口」百份比愈高。最高是台湾和黑山，要总人口的 1.5%提名。从本图可见，大部份国家，提名要求都是在总人口的 0.5%以下，更有 12 国是在 0.2%以下的。此图%是以总人口为基数，而非登记选民数字为基数。个别国家对提名有特别要求，例如要求提名人平均来自各省，详情请参阅表格资料。本图根据世界银行统计，抽取及核对了 2012 各国最新人口数字，因此本图所用人口数字，与原初资料略有不同。

【原文链接】　　【回到目录】



联合国人权事务委员会第五十七届会议(1996 年)1,2 第 25 号一般性意见

“

尽管《公约》不强迫实行任何特定选举制度,但缔约国实行的任何选举制度必须 与第二十五条保护的权利相符,并必须保证和落实选举人自由表达的意愿。

”

《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条解说

条文

每个公民应有下列权利和机会，不受第二条所述的区分和不受不合理的限制：

（甲）直接或通过自由选择的代表参与公共事务；

（乙）在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达；

（丙）在一般的平等的条件下，参加本国公务。

附：《公民权利和政治权利国际公约》全文：www.hkhrm.org.hk/database/1c1.html

联合国人权事务委员会第五十七届会议(1996 年)1, 2 第 25 号一般性意见：第二十五条(参与公共生活和投票的权利)

1. 《公约》第二十五条承认并保护每个公民参与公共事务的权利、选举和被选举权利和参加公务的权利。无论现行宪法或政府采取何种形式，《公约》要求各国通过必要的立法和其他措施，确保公民具有有效的机会，享受《公约》保护的权利。第二十五条是基于人民的同意和符合《公约》原则的民主政府的核心。

2. 第二十五条规定的权利涉及到有别于人民自决权。根据第一条第 1 款所载权利，人民有权自由确定其政治地位，享有选择其宪法或政府的形式的权利。第二十五条涉及到个人参与构成公共事务的这些程式的权利。这些权利作为个人权利。可以据此根据第一项《任择议定书》提出的申请。

3. 第二十五条保护“每个公民”的权利，这与《公约》承认的其他权利和自由不一

样(后者保证缔约国领土内并受其管辖的所有个人享有这些权利)。缔约国报告应该阐明根据第二十五条保护的权利界定公民资格的法律规定。公民在享受这些权利方面，不得受到基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。在以出生而获得公民资格的人与通过入籍而获得公民资格的人之间进行区别会引起是否违反第二十五条的问题。缔约国报告应该说明是否有任何群体如永久居民在享有这些权利，例如有权在当地选举中投票或担任特定公职方面受到限制。

4. 对行使第二十五条保护的权利规定的任何条件应以客观和合理标准为基础。例如，规定经选举担任或任命特定职位的年龄应高于每个成年公民可行使投票权的年龄是合理的。不得中止或排除公民对这些权利的行使，除非基于法律规定并属于客观和合理的理由。例如，公认的智慧丧失可以构成剥夺某人行使投票权或担任公职权利的理由。

5. (甲)项提到的公共事务是一个广泛的概念，涉及到行使政治权力，特别是行使立法、行政和管理权力。它包括公共行政的各个方面和国际、国家、区域和地方各级政策的拟定和执行。权力的分配和个人公民行使受第二十五条保护的参与公共事务的权利的途径应由宪法和其他法律规定。

6. 当公民作为立法机构的成员或因担任行政职务而行使权力时，他们直接参与公共事务。这种直接参与的权利得到(乙)项的支援。公民还通过公民投票或根据(乙)项进行的其他选举程式选择或修改其宪法或决定公共问题来直接参与公共事务。公民可通过下列途径实现直接参与权：参加人民议会，这些议会有权就当地问题或特定社区的事务作出决定；参加代表公民与政府进行协商的机构。公民直接参与的方式一经确立，就不得根据第二条第 1 款提到的理由就公民的参与进行区别，也不得强加任何无理的限制。

7. 就公民通过自由选择的代表参与公共事务而言，第二十五条暗示这些代表实际上行使政府权力，他们通过选举程式对这一权力的行使负责。该条还暗示代表仅行使根据宪法规定授予他们的权力。经自由选择的代表的参与权利通过选举程式列使，这些进程必须由符合(乙)项的法律加以规定。

8. 公民还通过与其代表公开辩论和对话或通过他们组织自己的能力来施加影响而参与公共事务。保障言论、集会和结社自由可支持这种参与。

9. 第二十五条(乙)项列出了公民作为选举人或候选人参加公共事务的权利的具体规定。根据(乙)项定期举行真正的选举至关重要，有助于确保代表对行使授予他们的立法权或行政权负责。举行这种选举的间隔期不得过长，以保证政府的职权的基础仍然是选民自由表达的意愿。(乙)项规定的权利和义务应得到法律保障。



10. 投票权和公民投票权必须由法律规定，仅受合理的限制，如为投票权规定的最低年龄限制。以身体残疾为由或强加识字、教育或财产要求来限制选举权都是不合理的。是否是党员不得作为投票资格的条件，也不得作为取消资格的理由。

11. 国家必须采取有效措施，保证有投票权的所有人能行使这项权利。在规定选举人必须登记的情况下，应该提供便利，不得对这种登记施加任何障碍。如果对登记实行居住规定，规定必须合理，不得以排除无家可归者行使投票权的方式强行这种要求。刑法应禁止对登记或投票的任何侵权性干涉以及对投票人进行恫吓或胁迫。应该严格执行这些法律。为确保知情社区有效行使第二十五条规定的权利，必须对投票人进行教育并开展登记运动。

12. 言论、集会和结社自由也是有效行使投票权的重要条件，必须受到充分保护。应该采取积极措施，克服具体困难，如文盲、语言障碍、贫困和妨碍迁徒自由等障碍，所有这一切均阻碍有投票权的人有效行使他们的权利。应该用少数人的语言发表有关投票的资讯和材料。应该采取具体办法，如图片和标记来确保文盲投票人在作出其选择之前获得充分的资讯。缔约国应该在其报告中说明它们解决本段所述困难的方式。

13. 缔约国报告应该阐述有关投票权的规则和报告所涉期间这些规则的适用情况。报告也应该说明阻碍公民行使投票权的因素和为克服这些因素而采取的积极措施。

14. 缔约国应该在其报告中说明和解释剥夺公民投票权的法律规定。剥夺这种权利的理由应该客观合理。如果因某一罪行而被判罪是丧失投票权的依据，丧失投票权的期限应该与所犯罪行和刑期相称。被剥夺自由但没有被判罪的人应有权行使投票权。

15. 有效落实竞选担任经选举产生的职位的权利和机会有助于确保享有投票权的人自由挑选候选人。对竞选权施加任何限制，如最低年龄，必须以客观合理标准为依据。不得以无理或歧视要求如教育、居住或出身或政治派别等理由来排除本来有资格竞选的人参加竞选。任何人不得因为是候选人而遭受任何歧视或不利条件。缔约国应该说明和解释排除任何群体或任一类人担任经选举产生的职位的立法规定。

16. 与提名日期、费用或交存有关的条件应合理，不得有歧视性。如果有合理的根据认为某些选举产生的职位与担任具体职务相抵触(如司法部门、高级军官、公务员)，为避免任何利益冲突而采取的措施不应该不当地限制(乙)项所保护的权利。解除选举产生的职位的理由应该由法律根据客观和合理标准加以规定，并包含公正程式。

17. 个人的竞选权不应该受到要求候选人应是某政党党员或具体政党的党员的无理限制。如果要求候选人有起码数量的支持者才能获得提名，该项要求应该合理，不得构成当候选



人的障碍。在不妨碍《公约》第五条第 1 款的情况下，不得以政治见解为由剥夺任何人参加竞选的权利。

18. 缔约国报告应该介绍规定举行公共职务选举的条件的法律规定和适用特定职务的任何限制和条件。报告应该阐述提名条件，如年龄限制，和任何其他条件或限制。缔约国报告应该说明是否有排除担任公务员职务的人(包括在员警或武装部门的职务)被选举担任特定公职的限制。报告应该阐述解除担任经选举产生的职务的法律理由和程式。

19. 根据(乙)项，选举必须定期、公平和自由举行，不脱离确保有效行使投票权的法律框架。有投票权的人必须能自由投任何候选人的票，赞成或反对提交公民投票的任何提案，自由支持或反对政府而不受可能扭曲或限止自由表达投票人意愿的任何类型的不当影响或压力。投票人应该可以独立形成见解，不受任何类型的暴力或暴力威胁、强迫、引诱或操纵影响。对竞选开支进行合理限制也许无可非议，只要这样做是为了确保投票人的自由选择或民主程序不受任何一位候选人或政党不成比例开支的破坏或歪曲之所必需的。应该尊重和执行真正选择的结果。

20. 应该成立独立的选务当局，监督选举程式以及确保选举以公平、不偏不倚的方式和根据与《公约》相一致的既定法律进行。国家应采取措施，保证举行期间投票保密的要求并在有缺席投票制度的情况，也对其进行保密。这意味著应该保护投票人不受任何形式的胁迫或压力，以免透露他们打算如何投票或投了谁的票，以及避免投票进程受到任何非法或任意干涉。撤销这些权利即违反《公约》第二十五条。投票箱的安全必须得到保证，清点选票时应有候选人或其代理在场。应制订投票和记票方法的独立审查程式以及司法审查或其他相当的程式，以便选举人能相信投票的安全和选票的统计。给残疾人、盲人或文盲提供的协助应独立。应该向选举人充分介绍这些保障。

21. 尽管《公约》不强迫实行任何特定选举制度，但缔约国实行的任何选举制度必须与第二十五条保护的权利相符，并必须保证和落实选举人自由表达的意愿。必须执行一人一票的原则，在每一国家选举制度的框架内，投票人所投下的票应一律平等。划分选区和分配选票的办法不应该歪曲投票人的分配或歧视任何群体，不应该无理排除或限制公民自由选择其代表的权利。

22. 缔约国报告应该说明为了保证真正、自由和定期选举，它们采取了何种措施，它们的选举制度是如何保证和落实投票人自由表达的意志的。报告应该阐述选举制度和解释社区中的不同政治见解如何体现在选出的机构中。报告也应该阐述确保所有公民实际上能够自由行使投票权的法律和程式，并说明法律如何保证选举程式的保密、安全和可靠。报告应该解释所涉期间这些保障的实际落实情况。



23. 第二十五条(丙)项涉及到公民在一般的平等的条件下担任公职的权利和机会。为了保证在一般的平等的条件下的机会，任命、晋升、停职和解职的标准和程式必须客观和合理。在适当情况下不妨采取积极措施，确保所有公民可平等担任公职。要保证担任公职的人无政治干涉或压力之虞就需要将机会均等和择优录取的一般原则做为担任公职的原则，并提供工作保障。尤其重要的是保证个人在行使第二十五条(丙)项规定的权利时，不受到基于第二条第 1 款所指任何理由的歧视。

24. 缔约国报告应该阐述担任公职的条件、适用的任何限制和任命、晋升、停职和解职或调动职务的程式以及适用于这些程式的司法或其他审查机制。报告也应该说明如何落实机会平等的要求，是否采取了积极措施，如果是，程度如何。

25. 为了保证充分享受第二十五条保护的权利，公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流资讯和交换意见至关重要。这意味著新闻或其他媒介的自由，可以对公共问题发表意见，而不受新闻检查或限制，和发表公众意见。它还要求充分享受和尊重《公约》第十九、二十一和二十二条保证的权利，包括个人或通过政党和其他组织从事政治活动的自由、辩论公共事务的自由、举行和平示威和集会的自由。批评和反对的自由、印发政治材料的自由、竞选和宣传政治主张的自由。

26. 结社自由的权利，包括成立或加入涉及政治和公共事务的组织和协会的权利是对第二十五条保护的权利的重要补充。政党和党员在公共事务和选举活动中发挥重大作用。国家应该保证政党在其内部管理中遵守第二十五条的适用的规定，以便使公民能行使该条规定的权利。

27. 考虑到《公约》第五条第 1 款的规定，第二十五条承认和保护的任何权利不得解释为隐示有权从事或确认旨在破坏《公约》保护的权利和自由或对它们加以较《公约》所规定的范围更广的限制的任何行为。

注：

1 委员会 1996 年 7 月 12 日第 1510 次会议(第五十七届会议)通过。

2 括弧内的数位指通过一般性意见的那届会议。

【原文链接】　【回到目录】



公民权利和政治权利国际公约（第二十五条）

第二十五条

每个公民应有下列权利和机会，不受第二条所述的区分和不受不合理的限制：

（甲）直接或通过自由选择的代表参与公共事务；

（乙）在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达；

（丙）在一般的平等的条件下，参加本国公务。

【原文链接】　　【回到目录】

【政党提名】

刘明德：
德国选举制度暨政党提名制度之探讨



国立中山大学公共事务管理研究所助理教授

“

德国的选制有如下特色：个人化的政党比例代表制；双重候选；5%的政党门槛条款；代议式民主，没有初选。

”

本文将讨论德国的选举制度、政党候选人提名方式以及与之相关之党内民主问题。

一、德国选举制度之特色

一般政治学者把选举制度区分为三类：多数决制、比例代表制和混合制。而德国的国会（本文所指称的国会为众议院 Bundestag）选举采取的是混合制(Mischwahlsystem)，也就是以政党比例代表为制度设计的主要精神，即选党为主，但同时可以由选民直接选出代表选区利益的选区议员，有人称德国的混合制为“个人化的政党比例代表制”(Das personalisierte Verhältniswahlrecht)，[1]我国学者称之“德国的单一选区两票制”。德国的选制有如下特色：1、个人化的政党比例代表制；2、双重候选；3、5%的政党门槛条款；4、代议式民主，没有初选。分别说明以下：

（一）个人化的政党比例代表制

德国联邦选举法第 1 条：“德国联邦众议院由 598 名众议员组成，但本法另有规定除外。根据与直接选举相结合的比例选举制原则，议员由有选举权的德国人经普遍、直接、自由、平等和秘密的选举产生。其中，299 名众议员由各选区直接选举产生，其余众议员则根据各邦候选人提名(邦名单，Landesliste)选举产生”，又德国联邦选举法第 4 条规定：“每一选民有两张选票，第一票选举选区议员，第二票选举邦名单上的政党”。

德国国会自从 2002 年起，“应选国会议员 598 席[2]，其中的一半 299 席，是所谓的第一票(Erststimme)，由全国划分 299 个选区选出，每个选区选出一人，由该选区得票最高者



当选，当选者票数不用过半，第一票用来选人，选择自己认为最合适的候选人。另外一半299 席，是所谓的第二票(Zweitstimme)，按各邦的人口比例分配席次，各政党必须在选前提出邦名单（相当于我国的不分区立委名单），在公告之后就不能更动。第二票用来选党，至于各党 “邦名单”上的排序由各政党自己决定，选民不能更变。

在选票的设计上，每位德国选民手上有两张票，但印在同一张纸上，分为左栏和右栏，左栏列的是选区直选的候选人名单，右栏列的是各政党的 “邦名单”，在 “邦名单”上，除列有各政党的名字供圈选之外，在各党名之下还列有各政党在该邦提名的不分区候选人名单，其名单安排的顺序攸关进入国会的顺序。根据最新的资料显示，德国选民分裂投票的行为有增加的趋势。在 2000 年时，第一票和第二票投给同一个政党的比例高达 90%，2009 年时已降为不到 75%。[3]

（二）双重候选

“双重候选”(Doppelkandidatur)为德国选制的另一特点，也就是允许候选人既是第一张票（用我们的话可以称为区域立委）的候选人，同时也是第二张票（不分区立委）的候选人。如果某候选人具有双重候选人身份，当他（本文以 “他”代替 “他/她”）在第一张票就当选，那么他在邦名单上的位置则由下一个排序的候选人往前递补。一般而言，历届选举均有 60%左右的候选人具有 “双重候选”身分[4]，特别是大党，双重候选人的比例更高，而重量级的政治人物尤然。

（三）5%门槛条款

为了彰显民主的价值、充分反映社会各阶层的利益，因此，德国采取比例代表制为主的选举制度，但是，鉴于过去威玛政府时代，充分比例代表制的结果，固然有利于小党生存，但却造成政党林立、国家分崩离析，不利于内阁形成、政治稳定以及人民意见和国家利益的整合，因此，联邦德国记取教训而采取 5%的门槛限制。德国联邦选举法第 6 条第 6 项规定， “在给邦名单分配席位时，只能分配给那些在第二票投票中获得至少 5%有效选票或者至少在三个选区获得席位的政党”，换言之，政党的第二票全国得票数，需要超过5%的得票率或是直选议员至少三席当选才能按有效得票率分配国会席次。[5]

相对于多数决制度有利于大党，而容易形成两党政治，政党比例代表制比较容易出现多党现象，德国就是其中一例。德国在 1980 年代以前，国会有三个政党：基督教民主党（CDU）、基督教社会党(CSU)（CDU 和 CSU 是姊妹党，一般视为同一个党）、自由民主党(FDP)和社会民主党(SPD)；80 年代之后，因为环保运动等社会运动蓬勃发展之故，增加了



绿党(Bündnis 90/Die Grünen)，九 0 年代因两德之统一，国会里面增加了来自于德东地区的民主社会主义党(PDS)，西元 2000 年之后，由于 SPD 的前主席 Oskar Lafontaine（奥斯卡•拉方丹）的出走，而 Lafontaine 结合 PDS，而有了后来的左派党(Die Linke)，故德国国会现有五个政党：基督教民主党（包括基督教社会党）、社会民主党、自由民主党、左派党和绿党。

（四）没有初选

[6]程序。至今，德国各政党的国会议员提名仍未采取像台湾或美国方式的初选，纳入民意调查或非党员投票。不过，近来已经有这样的呼声，采取类似美国式的初选，纳入非党员参与党候选人的提名；另外，针对各政党的党主席或总理候选人（联邦总理和邦总理）也有人主张要由所有党员投票决定，然而，这些呼吁尚未获得普遍接受。[7]在德国，一个政党候选人的产生，是该党的自家事，非党员没有置喙的余地，这是因为德国联邦选举法只规定，政党提名候选人要依据民主原则进行，而没有规定提名需经过初选(Urwahl)。

二、德国的政党提名制度和推荐名单的提交时间

对政党而言，提名候选人参与各种公职选举是政党最重要的活动，也是政党兴衰的关键[8]。而德国各政党的提名方式一直是采取代议式民主(Repräsentive Demokratie)，也就是由党员投票选出党代表，再由党代表决定党的提名人选。

德国国会议员分为两类：选区直选议员(Direktmandat)和 “邦名单”议员，这两种候选人的产生方式有不同的规定。

在选区议员方面，德国联邦选举法第 21 条第一项规定：要成为党的选区议员被提名人，首先不能是别党的成员，而且要经过该选区的党员大会或是党员代表大会的选举通过。同条第三项：候选人和党代表都要以秘密投票的方式产生。代表大会代表经秘密投票选举产生。每一个有投票权的人同时也有提名权。在大会中，要给候选人适当时间，去介绍他自己以及他的政见。第四项：对于党员大会或党员大表大会所做出的决议，邦党部的理事会（约台湾所称的县市党部执行委员会）可以提出异议。在这种情况下，必须重新进行投票，重新进行投票后的结果视为最终结果。第五项：关于党代表大会的党代表选举、党员大会或党代表大会的召开和决议效力以及候选人的选举程序等细节，由政党党章规范之。

关于候选人名单的撤回和变更，联邦选举法也做了相关规定。该法 23 条：“在选区候选人提名名单未被最终通过前，可由代理人(Vertrauensperson)以及副代理人(Stellvertretende Vertrauensperson)的共同书面声明撤回”；24 条：“如果候选人死



亡或丧失被选举权时，那么在提名期限届满后，选区候选人提名名单可以透过代理人和副代理人的共同书面声明加以变更”。

“邦名单”的产生方式规定在联邦选举法第 27 条，其第一项：邦候选人名单只能由政党提出。该名单须由邦党部理事会签字。同条第二项：邦名单须包括提交名单的政党的名称，有缩写的，还应包括缩写。第三项：候选人姓名必须以清楚的顺序排列出来。第四项：一名候选人只能列入某一邦的邦名单上。在一份邦名单中只能提名那些已经作出书面同意声明的人作为候选人，而且同意声明不得撤回。第五项：准用第 21 条第 1 项、第 3 项、第 5 项和第 6 项以及第 22- 25 条的规定，同时根据第 21 条第 6 项的第 2 句作出法律上的宣誓保证，保证邦名单上的候选人的前后顺序是以秘密投票方式决定的。

从以上条文所揭示的提名程序来看，政党候选人必须获得各邦党代表大会的提名，依秘密投票的方式选出，这符合德国宪法对于党内民主的要求，但是对于政党候选人的选举程序，联邦选举法则未规定，而是授权各政党党章规范。

这裡值得注意的是，如果政党候选人的提名方式违背德国基本法所揭橥的民主参与原则，其后果非常严重，也就是这个选举结果会被宪法法院判决无效。[9]

至于政党何时提出选区候选人名单以及邦名单？德国联邦选举法第 19 条规定：最迟在选前 66 天的 18 时，选区直选提名名单和 “邦名单”要以书面分别递交给县选委会主委和邦选委会主委/Kreiswahlvorschläge sind dem Kreiswahlleiter, Landeslisten dem Landeswahlleiter spätestens am sechsundsechzigsten Tage vor der Wahl bis 18 Uhr schriftlich einzureichen。而名单一旦公布之后，就不能更动，也不能撤回。

三、党内民主的侷限

（一）党内民主有其难度

民主原则是德国的立国精神，因此，德国 “基本法”以及其政党法裡面都强调政党意志的形成，必须符合民主原则。因此，与民主建制原则不符合的政党，例如：诉求所有党员都必须绝对服从领袖的 “领袖政党”自然是违宪的[10]。德国基本法第 20 条第一项明文规定： “德国是一个民主、社会福利的联邦国家”。第 21 条在肯认政党具有在宪政架构上的重要性之外，也强调政党的内部组织必须符合民主原则，同时必须公开其财产帐目明细。另外，德国政党法第 9 条规定： “党员大会为一个党的最高权力机关，并由党员大会选举或罢免理事会(Vorstand)”；第十条规定， “所有党员有同样的选举权”，第十五条规定， “政党意志以多数决形成”。



但是，在实际的政治运作中，党内的直接民主是很困难的，通常也都只有在党员大会或党代表大会才有机会实践。因此，在德国，所谓的党内民主一般也都是经由代表民主而实践，而党内的经常性、即时性事务，也就由被选出的理事会或其他具有合法性的领导阶层来做成。

根据最近的研究显示，德国的党内民主受到以下危害[11]：

（1）候选人提名：这种情形经常发生在政党高层对邦名单提名的重大影响力。

（2）人事权的中央化：越是稳固的政党，党中央的人事权越大。

（3）身兼多职：典型的例子是国会议员身兼某些国营事业、或地方公营事业的董事或监事，由于一个人占了好几个位子，除压缩他人的参与机会之外，更因此造成他个人的权力膨胀。[12]

（4）批评党高层招致压力：依照民主原则，固然每一个党员都有表达意见的权利，但是，政党高层为了对外显示党的团结和可信赖，通常会压制党内的批评声音。

（二）双重候选制的利与弊

德国政治菁英都会具有双重候选人，也就是分区立委（用我们的话来说就是分区立委，用德国人的话就是直选席次的国会议员）和不分区立委候选人的双重身份。这种制度在本质上是在保障政党菁英，有其优点，但也有问题：

利：

1、建立政治菁英和地方的连结关系，不至于不知民间疾苦；

2、确保政治菁英一定可以当选，有利于党内的政治秩序稳定。因为德国是内阁制国家，行政和立法紧密

结合，国会议员的资格是政党菁英最基本、最重要的舞台，同时，一个党的政治菁英要是不小心输了直选席次(Direktmandat)却没有补救机会的话，该党在国会中的运作很可能陷于瘫痪，例如，CDU 的党主席柯尔(Helmut Kohl)曾在直选席次（可翻译成分区立委）落选，要是他不同时具有 “邦名单”候选人身份的话，柯尔不但无法成为国会议员，也无法进入 CDU 的国会党团，也无法组阁，其问题严重性可见。因此，双重候选人制度在德国是可以理解，甚至，某种程度而言，是必要的设计。



3、发挥磁吸效果(Stimmenmagneten)：因为政治菁英的知名度、声望、资源各方面都具有优势，因此，在以选区议员候选人的角色参选时，对于带动选情、衝选票会有很大帮助，因而带动该党在国会席次的分配。

弊：

1、因为政治菁英都在安全名单裡面，也都确定可以当选（不管是以直选议员或邦名单的身份当选），可能因此疏忽了对地方的经营，也就是地方的声音相对会受到忽视。德国前总理施密特(Helmut Schmidt)就曾说过这样的话： “今天，议会中一半男女议员（这裡指的是邦名单上的议员）的议席不是直接来自于各自的选区，这是一件不幸的事情。当选人不需要为了再次获选而去照顾各自选区的利益，也不需要亲自到选民中做自我介绍。他们再次获得提名或再次当选的原因不是选民的肯定，而是来自各自的党机器，或其中的小团体、党小组”。[13]

2、因为政党高层通常都有双重候选人身份，等于买了两份保险，因此，可以确定当选，其结果固是党内结构稳定，但新人难有表现机会，就会出现青黄不接，而不利于政党的生生不息。

（三）党员作主或选民作主

党内民主还受到来自于党外选民（非党员）的挑战。

几乎所有的政党都声称，其党内决策是依据民主原则做成。但是，何谓党内民主呢？有没有一个公认的运作模式呢？至今没有。针对不同的党内民主类型，吾人可以大致区分为两种基本型(Grundform)，第一种是党员取向的党内民主(Mitgliederorientierte innerparteiliche Demokratie)，第二种是选民取向的党内民主(Wählerorientierte innerparteiliche Demokratie)[14]。前者可以德国为代表，后者可以以美国为代表。

德国式的党内民主强调党员为党内决策过程中的主体，美国式的党内民主则把党内的重要决策，例如候选人提名，主要交给选民决定。这两种类型都有各自的优点与缺点。

德国式的党内民主是由党员选出党代表，再由党代表选出理事会或选区议员提名人或政党提名人，其好处是成本很低，时间很短，也符合代议式民主的精神，其缺点为：党内的公开竞争不多，党内决策主要是由党内不同派别间的角力所决定，例如：党主席的产生通常是早已经决定的，而党大表大会的党代表只能出席鼓掌而已。

德国式党内民主的另一个问题为党意和民意间的可能冲突。胜选是一个政党的核心利益。如众所知，决定一个政党胜选与否，不是只有他的党员，也包括非党员。但是，非党员并



没有参与政党候选人提名的权利，该制度的结果很可能造成党意与民意间的重大落差而失去选举。

美国式的党内民主以其初选制为最明显特徵，也就是要获得党的提名，首先要通过党内初选。此制的优点为使党内的竞争和冲突透明化，也比较公平，有利于胜选机会的提高，同时也提供党员和选民有做比较的机会。从民主实践的角度而言，是一个好制度，但此制也有其重大缺陷。

其一，造成候选人对竞选经费的高度依赖，因而政商关系更为密切，金权交叉持股更为严重，反而不利于平民政治与民主政治。

其二，延长整个选举过程，从初选到决选所花费时间更长和成本更高。这一点可从美国竞选资金监督机构 “尽责政治中心”(Center for Responsive Politics)的报导得知，2008年的美国总统大选 “可能是美国历史上持续时间最长，也最为昂贵的总统选举。此次大选花费的总额约为 16 亿美元，是 2004 年大选的两倍。经过了近两年的竞选活动后……”[15]，至于初选活动结束后所举行的共和党和民主党的党代表大会(conventions)也只不过是确认已知的结果罢了，其功能无异于橡皮图章。

其三，影响政务的推动。随着美国总统初选的展开以及过程冗长，必然严重影响到政务推动和政策规划，乃至一般人民的生活作息。

其四，反而不利于党的向心力凝聚。盖当党员与非党员之间的区别（这裡指的是权利和义务）逐渐模糊之后，也就是党员逐渐离开的时候。这应该是美国的政党沦为选举机器，不再有此外其他功能的原因。[16]

（本文为个人意见，不代表本会立场）

[1] Karl-Rudolf Korte, Manuel Fröhlich, 2004, Politik und Regieren in Deutschland, p. 144.

[2] 2002 年之前为 656 席。

[3] 同一作者 Karl-Rudolf Korte 在 2000 年的数据为 90%(Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland,2000, p. 53)，2009 年的资料显示为不到 75%。://www.bpb.de/themen/D8561K,0,Kandidatenaufstellung_(Kreiswahlvorschlag_und_Landeslisten).html

[4] 谢复生，1992，政党比例代表制，第 125 页。

[5] 政党得票率要是没有超过 5%，但是，直选议员席次超过三席，仍能按其得票率分配国会议席。要是政党得票率未超过 5%，直选议员席次也未达三席，却还有一名或二名直



选议员席次，这时候，当选的直选议员并不会被取消当选资格，仍然当选，只不过，因为没有党团依附，变成了国会中的孤鸟就是了。

[6] Karl-Rodolf Korte, 2000, Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, p.52.

[7] ://www.bpb.de/themen/D8561K,0,Kandidatenaufstellung_(Kreiswahlvorschlag_und_Landeslisten).html

[8] 王业立，1999，比较选举制度，五南，第 165 页。政治学者王业立表示：“在选举的竞争过程中，是否能提名适当的候选人参选，往往是影响政党在选举中成败的重要关键”。

[9] http://www.bpb.de/popup/popup_grafstat.html?url_guid=HCSCJH

[10] 二次战后，德国宪法法院曾对两个政党对出违宪的判决。一个是 1952 年 10 月 23 日宣布社会主义帝国党违宪，因为该党是德国纳粹党的遗绪，主要是宣扬反犹太思想；第二个例子是在 1956 年 8 月 17 日禁止德国共产党。见：顾俊礼，德国政府与政治，第 281、282 页。

[11] http://egora.uni-muenster.de/pbnetz/verfassung/frames/allmacht_sach.htm。该文“Parteien und ihreAllmacht“只提出简单陈述，缺少具体案例，故作者难以深入探究。

[12] 见德文维基百科，关键字：Amäterhäufung, 2011.03.13 造访，http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%84mterh%C3%A4ufung

[13] http://www.shfle.com/Deutsch/culture/2009-04-23/38356.html，德国的国家体制（四）选举制度和选举，2011 年 3 月 13 日造访。

[14] Anton Pelinka, 2004, Grundzüge der Politikwissenschaft, Böhlau Verl., p. 97-99.

[15] 上文转引自 http://fosa.pixnet.net/blog/post/22277907，2011,03.13 造访。

[16] 政党固然可以只是选举机器，但也可以不是如此单薄，这当中的取捨涉及价值观和历史文化的演变。例如德国基本法明定政党的功能为参与人民政治意志的形成，而不只是组成政府。当然政党的功能也不只如此。

【原文链接】　【回到目录】

苏子乔、王业立：选择投票制与英国国会选制改革



苏子乔：台湾大学政治学系博士后研究员,台北大学公共行政暨政策学系兼任助理教授，王业立：台湾大学政治学系教授

> **就选择投票制的政治效应而言,有学者认为,这种选举制度儘管常被宣称能选出人民”最不讨厌“的候选人,但其实这种说法言 过其实,因为这种选制仍有若干偏颇之处。**

一、前言

英国国会议员选举长久以来采行单一选区相对多数决制，这种选举制度是英国两党制的主要制度成因，而在一个两党交替执政的政治体制下，固然有助于形成政治责任清楚的单一政党政府，并有利于维持一个国家的政治稳定，但这种选举制度最受诟病之处，在于此制会产生严重的 “比例性偏差”（disproportionality）问题，使英国的小党在选举中所获得的选票，无法在国会的席次中真实地反映出来，并使得保守党与工党这两大党在国会中的席次率，往往远高于选举中的得票率。自 1970 年代以来，饱受单一选区相对多数决制不公平对待的自由党（现称自由民主党）与其他小党，便已大声疾呼国会选制改革的必要性，但工党与保守党既然受惠于单一选区相对多数决制，对于选制改革始终意兴阑珊。

不过，英国国会选制改革在 2010 年出现了重大契机。2010 年 5 月国会大选后由保守党与自由民主党共同组成的联合政府，提出了选择投票制的选制改革方案，并决定于 2011 年 5 月就是否改变国会选举制度举行公民投票。一般预期，此案一旦通过，将是英国百年来最重大的政治制度变革，英国未来的政党政治与政府组成也势必会受到重大影响。然而，2011 年 5 月举行的公投最终仍未通过选制改革方案，英国选制改革最终仍以失败收场。本文想要探讨的是：选择投票制究竟是什么样的选举制度？英国目前的国会选举制度为何有改革的必要？为何英国政府提出的是选择投票制而非其他的改革方案？为何百年一遇的英国选制改革契机最终仍功亏一篑？是什么因素导致英国的选制改革无法成功？以上议题乃是本文试图探究并回答的问题。

本文透过英国国会选制改革对于选择投票制进行探讨，亦能填补目前学界对于选择投票制关注较少的空缺狀态。在学界论及选举制度的各种类型时，选择投票制固然会被提及，但



相对于单一选区相对多数决制、比例代表制、单一选区两票制（联立制与并立制）等其他选举制度受重视的程度，选择投票制的相关讨论通常只是聊备一格。此种选制之所以较受忽视，最主要的原因是世界上采行的国家不多，以致学界对于这种选举制度的成因与政治影响，较难提出通则化的研究成果。另外一个原因，则是因为这种选举制度的计票方式较为复杂，以致许多国家在进行选举制度改革时，唯恐一般民众无法了解这种选制的计票方式，并未将选择投票制列为选制改革的其中一项方案。就以我国过去的立委选制改革过程为例，究竟以往采行的单记非让渡投票制（single non-transferable vote, SNTV）应该往何种方向调整，各种不同的选制改革方案如单一选区相对多数决制、政党名单比例代表制、中选区两票制与单一选区两票制都有论者支持，但却几乎看不到有论者将选择投票制列为我国立委选制改革的选项之一。同样地，关于我国目前的总统选举制度，也有论者建议应将目前的相对多数制改为绝对多数制，但论者所指出的绝对多数制，几乎都是指两轮决选制，而完全忽略选择投票制的存在。因此，本文对于选择投票制的探讨，或许亦可对我国选制改革辩论中忽略选择投票制的缺漏状态略尽填补之劳。

根据以上的问题意识，本文以下将先说明选择投票制的制度内涵，接着探究英国目前国会选举制度的利弊得失，随后探讨英国选制改革公投的实施过程，并分析英国选制改革公投无法通过的原因，最后则对英国选制改革的实现条件进行评估。

二、选择投票制的介绍

本节将先介绍选择投票制的制度内涵，而后指出目前学界对于选择投票制的相关研究成果与主要辩论议题。

（一） 选择投票制的内涵

在民主国家选举制度的分类上，单一选区相对多数决制、两轮投票制与选择投票制这三种选举制度皆属单一选区制。在这三种单一选区制当中，单一选区相对多数决制强调相对多数决的精神，两轮投票制与选择投票制则皆是具有绝对多数决精神的选举制度。综观目前世界各国的国会议员与总统选举，单一选区相对多数决制与两轮投票制皆有许多国家采行。就单一选区相对多数决制而言，根据学者的统计，目前世界上将近 200 个国家中，有将近三成的国家采取此种选举制度选出国会议员；在近一百个总统由人民直选的国家中，则有约两成的国家采行此种制度选出总统（Norris, 2004: 41）。就两轮投票制而言，以此种选制选出国会议员的国家固然较少（例如法国），但在当前世界上总统直选的国家中，却有将近六成左右的国家采取这种选举制度选出总统，俨然是世界上最普遍的总统选举制度。1 相形之下，采 选择投票制的国家则相当罕见。

到目前为止，以选择投票制选举国会议员的国家有澳洲、巴布亚 几内亚、斐济等国，以此种选举制 选举总统的国家则有爱尔兰与斯里兰卡。2 选择投票制始于澳洲的联邦众议



员选举，自 1918 以来，澳洲联邦众议员选举即是在单一选区下实施选择投票制，或称为偏好投票制（preferential ballot）。投票时，选民可依据自己的偏好，将候选人排 顺序，并标示于选票上。开票时，如果有候选人得到超过总有效票半数的 “第一偏好票”，则该候选人即可当选；如果没有任何候选人获得超过半数的 “第一偏好票”，则将获得 “第一偏好票”最少的候选人淘汰，并将这些选票依照选票上的 “第二偏好票”，分别移转给其他候选人， 有候选人原本的 “第一偏好票”加上经由移转获得的 “第二偏好票”的票数超过总有效票半数，即告当选。如果移转选票之后，仍然没有候选人获得的票数超过总有效票半数，则将此时得票最少的候选人淘汰，并将该候选人的选票依照选票上的 “第二偏好”，分别移转给其他候选人； 该名被淘汰之候选人某些选票上的 “第二偏好票”是先前计票过程中已被淘汰的候选人，则是依照选票上的 “第三偏好票”，分别移转给其他候选人。这种选票移转的过程持续进 ，直到有候选人获得总有效票过半的选票为止（王业 ，2011：16）。

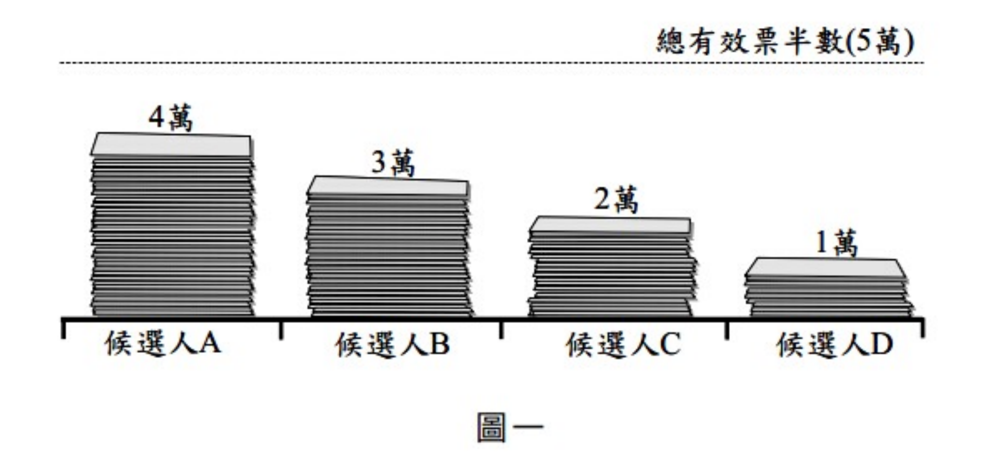
在此可举一 明澳洲联邦众议员选举所采 之选择投票制的计票方式：

1. 某一选区中有 A、B、C、D 四位候选人，选民在投票时，必须在 有四位候选人的选票上进 偏好排序， 如某选民最喜爱 B 候选人，A、C、D 候选人则是其第二、第三、第四偏好的候选人，则该选民即在选票上 B 候选人的 位处填写 “1”、在 A、C、D 候选人的 位处分别填写 “2”、 “3”、 “4”。选民须对选票上所有的候选人进 偏好排序， 能仅投给一位候选人，也 能仅是对选票中的某些候选人进 偏好排序，否则该选票视为废票。

2. 如图一所示， 该选区的总有效票是 10 万票，其中 A、B、C、D 分别获得 4 万、3 万、2 万、1 万张第一偏好票，由于没有候选人获得超过总有效票半数（5 万）的第一偏好票，此时 须将获得第一偏好票最低的 D 候选人淘汰，而如图二所示，假 在 D 所获得的 1 万张第一偏好票中，将偏好 “2”投给 A、B、C 候选人的选票分别有 0.3 万票、0.5 万票、0.2 万票，则经过选票移转后，A 所获得的选票是 4.3 万票、B 所获得的选票是 3.5 万票、

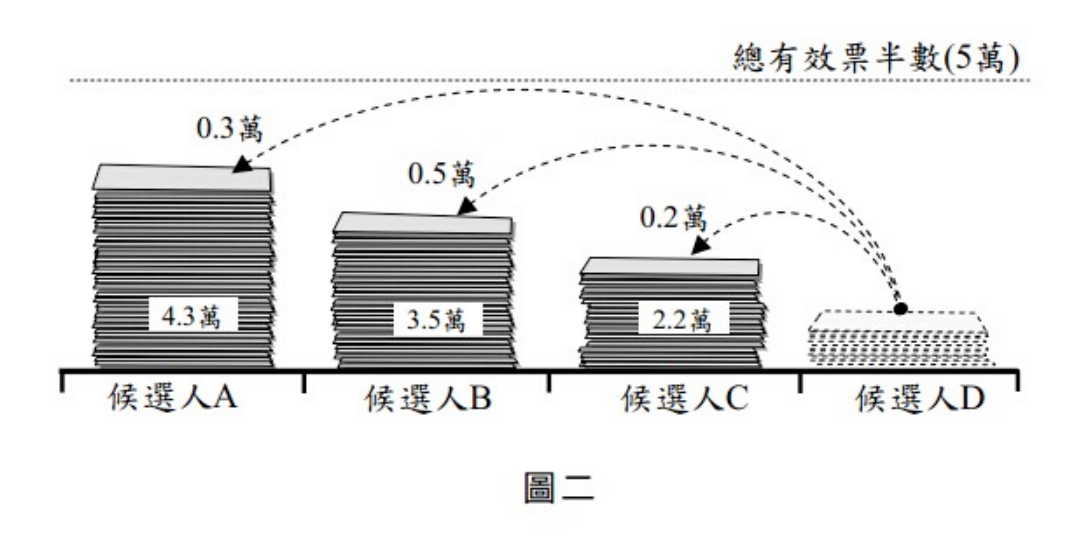


C 所获得的选票是 2.2 万票。



圖一

3. 如图二所示，到目前为止，A、B、C 三位候选人获得的票数皆未达到 5 万票，由于 C 候选人所获得的 2.2 万票在三位候选人中得票最低，此时 如图三所示，须将 C 候选人淘汰，将其 2.2 万票选票移转至 A、B 两位候选人。C 候选人这 2.2 万票的移转方式如下：一、C 候选人原本获得的 2 万张第一偏好票，依选票上的第二偏好转移给 A、B 两位候选人。值得注意的是，在 C 候选人的 2 万张第一偏好票中，可能会有部分选票的第二偏好是投给先前已经遭到淘汰的 D 候选人， 有这样的选票，则是以这些选票的第三偏好移转给 A、B 两位候选人。二、C 候选人在前一轮选票移转过程中从 D 获得的 0.2 万张第二偏好票，则是依这些选票上的第三偏好移转给 A、B 两位候选人。

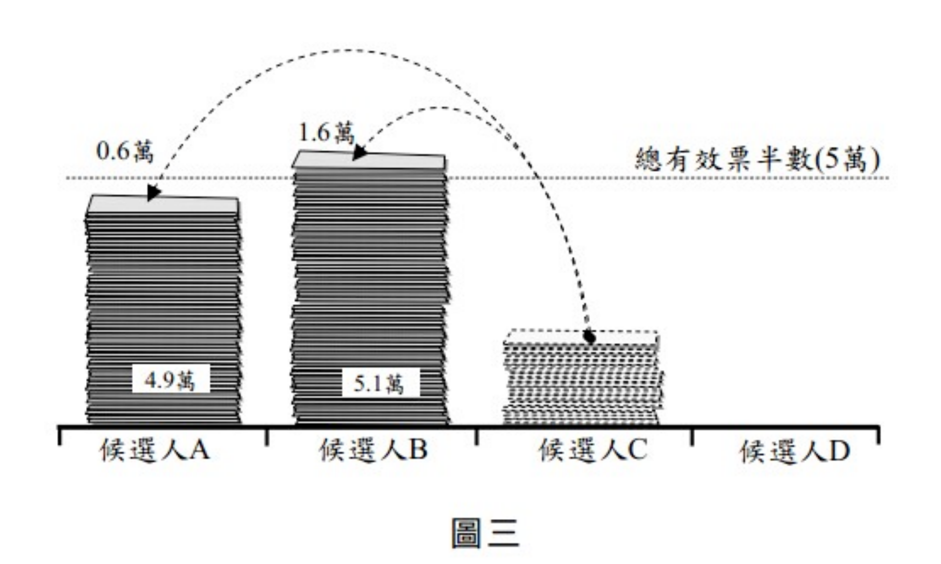


圖二

4. 如图三所示，C 候选人的 2.2 万票经过上述选票移转程序后， 其中有 0.6 万票移转给 A，有 1.6 万票移转给 B，加上 A、B 在上一轮选票移转后所获得的票数，则 A 共获得 4.9



万票（4.3 万票+0.6 万票），B 共获得 5.1 万票（3.5 万票+1.6 万票）。B 的票数至此超过总票数的半数（5 万票），故最后计票结果是由 B 候选人当选。



圖三

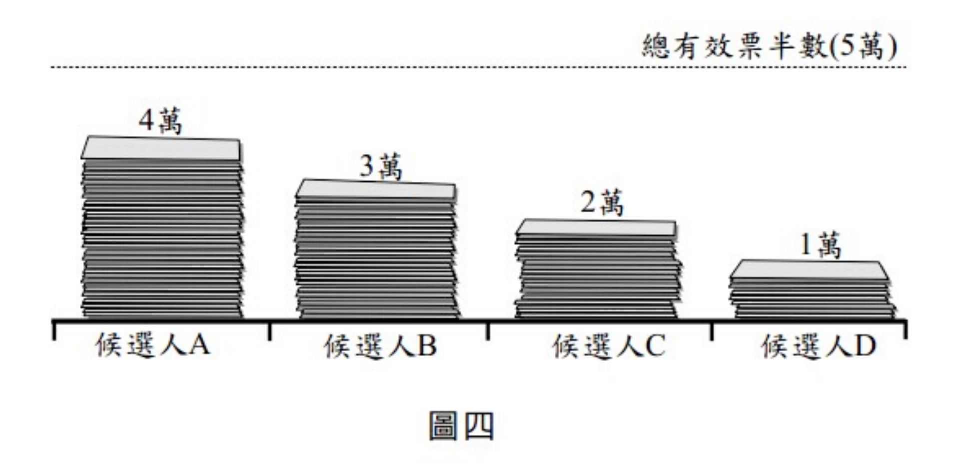
选择投票制的计票　辑，与两轮投票制有类似之处，两者都具有绝对多数制的精神。两者的　同之处，在于前者选民只须去投票所一次，而后者选民却有可能须上投票所两次，因此这种选举制　又称为“　即的两轮对决制”（instant runoff vote）。选择投票制的制　精神，也颇类似国际奥　匹克委员会（以下简称奥委会）挑选选择投票制的计票　辑，与两轮投票制有类似之处，两者都具有绝对多数制的精神。两者的　同之处，在于前者选民只须去投票所一次，而后者选民却有可能须上投票所两次，因此这种选举制　又称为“　即的两轮对决制”（instant runoff vote）。选择投票制的制　精神，也颇类似国际奥　匹克委员会（以下简称奥委会）挑选奥运主办城市的方式：要成为主办城市，候选城市必须获得奥委会委员过半数选票，　无城市得票过半，则将得票最低的城市淘汰，奥委会委员再就其余城市进　第二轮投票。在第二轮投票中，　仍无城市得票过半，则再将得票最低的城市淘汰，奥委会委员再就其余城市进　第三轮投票。如此一直进　下去，直到有城市得票过半为止。　过，在选举公职人员时，基于选务成本的考　，　可能反覆召集选民一轮一轮地投票，因此选择投票制的制　用意是，选民在选票上对候选人进　偏好排序，犹如是要求选民表明　自己最喜爱的候选人在第一轮选举中被淘汰，自己在第二轮选举中会投给哪一位候选人；假　这位候选人在第二轮选举中被淘汰，自己在第三轮选举中会投给哪一位候选人。换言之，在选票上进　偏好排序，犹如让选民进　一轮一轮的投票，以选出得票过半数的候选人，只是逐轮淘汰的计票工作交给选务机关进　，而　是由选民自己执　。　过，英国交付公投的选择投票制与澳洲的选择投票制　有　同。英国拟采行的选择投票制并未要求选民对选票上的 “所有”候选人皆进行偏好排序。换言之，选民可就选票上的部分候选人进行偏好排序，也可以仅投给一位候选人，故这种选制亦被



称为 “随意性偏好投票制”（optional preferential vote）。在此选制下，最后当选人的得票数不一定会超过 “总有效票”半数，而只是超过 “未被淘汰候选人之总票数”半数。以下举例說明：

1. 若某一选区中有 A、B、C、D 四位候选人，选民在投票时，可对选票上的候选人进行偏好排序，无须对所有的候选人进行排序。

2. 如图四所示，若该选区的总有效票是 10 万票，其中 A、B、C、D 分别获得 4 万、3 万、2 万、1 万张第一偏好票，由于没有候选人获得超过总有效票半数（5 万）的第一偏好票，此时便须将获得第一偏好票最低的 D 候选人淘汰，而如图五所示，假若在 D 所获得的 1 万张第一偏好票中，有 0.1 万票仅投给 D，未做其他偏好排序。而其他 0.9 万票中，偏好“2”投给 A、B、C 候选人的选票分别有 0.2 万票、0.6 万票、0.1 万票。在此情形下，该 0.1 万票仅投给 D 的选票被排除不须再计算，其他 0.9 万票经过移转后，加上 A、B、C 原有的选票，A 所获得的选票是 4.2 万票、B 所获得的选票是 3.6 万票、C 所获得的选票是 2.1 万票。



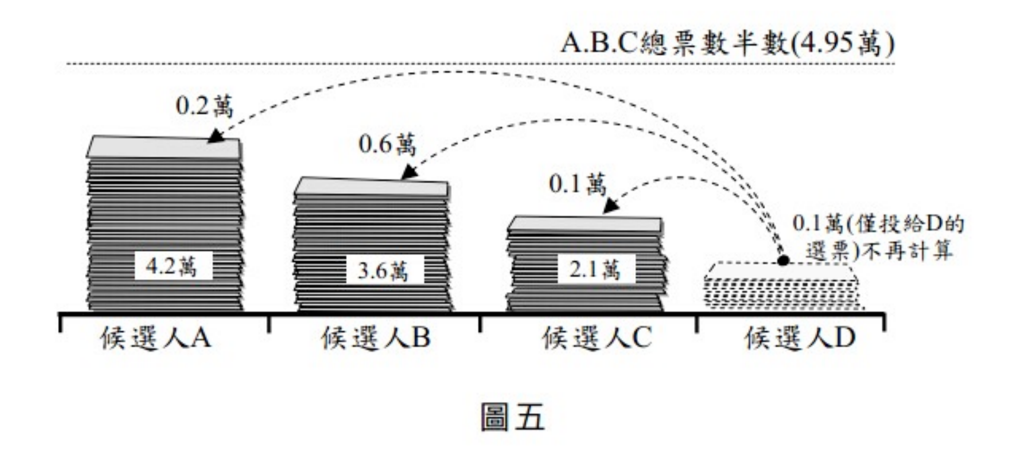
圖四

3. 如图五所示，到目前为止，A、B、C 三位候选人获得的票数皆未超过 “A、B、C 三位尚未被淘汰候选人之总票数”半数[（4.2 万+3.6 万+2.1 万）÷2=4.95 万]，由于 C 候选人所获得的 2.1 万票在三位候选人中得票最低，此时便须将 C 候选人淘汰，而如图六所示，将其 2.1 万票选票移转至 A、B 两位候选人。C 候选人这 2.1 万张选票的移转方式如下：1. C 候选人原本获得的 2 万张第一偏好票，依选票上的第二偏好转移给 A、B 两位候选人，其中若有选票是仅投给 C 而未进行偏好排序的选票，则这些选票便被排除不须再计算。

须注意的是，在 C 候选人的 2 万张第一偏好票中，可能会有部分选票的第二偏好是投给先前已经遭到淘汰的 D 候选人，若有这样的选票，则是以这些选票的第三偏好移转给 A、B 两位候选人，其中若有选票未排第三偏好，则这些选票亦被排除不须再计算。2. C 候选人在



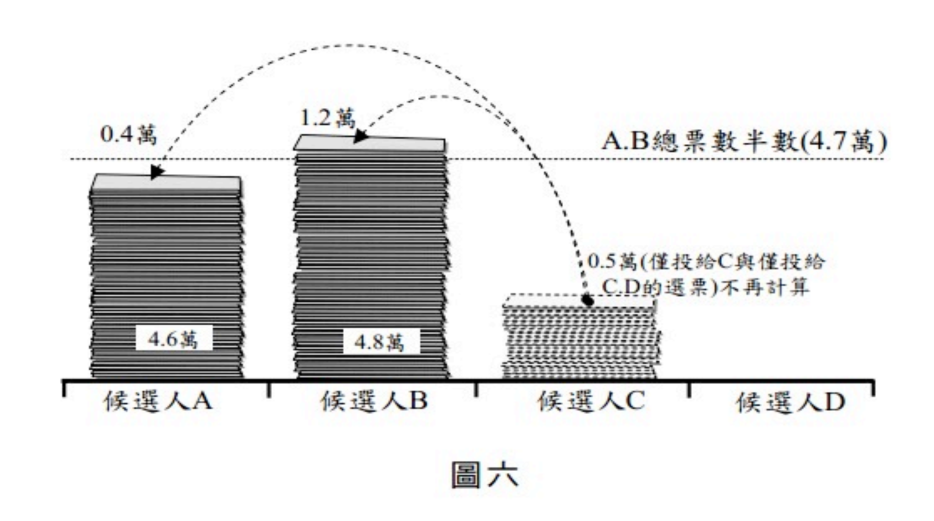
前一轮选票移转过程中从 D 获得的 0.2 万张第二偏好票，则是依这些选票上的第三偏好移转给 A、B 两位候选人，其中未排第三偏好的选票亦被排除不须再计算。



圖五

4. 如图六所示，C 候选人的 2.1 万票经过上述选票移转程序后，若其中有 0.5 万票是被排除不须计算的选票（亦即仅投给 C 的选票以及仅对 C、D 两位候选人进行排序的选票），而在其余 1.6 万票中，若其中有 0.4 票移转给 A，有 1.2 万票移转给 B，加上 A、B 在上一

轮选票移转后所获得的票数，则 A 共获得 4.6 万票（4.2 万票+0.4 万票），B 共获得 4.8 万票（3.6 万票+1.2 万票）。B 的票数多于 A，亦可說 B 的选票超过 A、B 两位候选人总票数的半数[（4.6 万+4.8 万）÷2=4.7 万]，故最后计票结果是由 B 候选人当选。从上述例子中可看到，由于计票过程中共有 0.6 万票（0.1 万票+0.5 万票）被排除，B 候选人最后获得的票数尽管未超过总有效票的半数（5 万），仍可宣布当选。



圖六

（二） 选择投票制的相关研究



由于澳洲是世界上实施选择投票制最久的民主国家，也是当前采行此制的唯一先进民主国家，因此目前学界关于选择投票制的探讨，主要是以澳洲选择投票制的实施经验作为研究焦点。事实上，在选举制度的研究中，探讨澳洲选择投票制的相关研究其实已不算多，其他国家实施选择投票制的探讨则更显得是寥寥可数。关于当选择投票制与英国国会选制改革前学界对于选择投票制的主要研究成果，可简要說明如下：

就选择投票制的成因而言，有学者指出，澳洲的联邦众议院选举在 1918 年采行选择投票制之前，原本采行的是其殖民母国英国的国会选举制度，即单一选区相对多数决制。澳洲后来之所以会改采行这种制度，主要是由于二十世纪初期澳洲的保守派（右派）阵营发生分裂，在保守派阵营选票分散的情况下，常造成左派的劳工党在许多选区因相对多数坐收渔利而当选，因此在 1917 年保守派阵营成功整合右派势力执政时，便希望改采选择投票制，以确保自己有较多机会获得席位，而劳工党在当时自身选票与席次随着劳工运动兴起而逐渐茁壮的趋势下，也认为采行选择投票制对自己并无明显不利，故亦同意采行此制（王业立，1997；Wright, 1986: 127-128）。

就选择投票制的政治效应而言，有学者认为，这种选举制度尽管常被宣称能选出人民 “最不讨厌”的候选人，但其实这种說法言过其实，因为这种选制仍有若干偏颇之处。首先，假若有候选人的第一偏好票在所有候选人中得票最低，即使该候选人获得该选区所有选民的第二偏好票，此一候选人仍会在一开始计票时就被淘汰出局。换言之，选择投票制对于这种类型的候选人极为不利（Flanagan, 2001）。

第二，在选择投票制下，最后选举结果的关键决定者往往是极端选民与政党，扩大了极端选民与政党在选举过程中的影响力。例如，当两位主要候选人的第一偏好票相当接近但皆未过半数，此时第一偏好得票最少之候选人的第二偏好就变得相当重要，因为两位主要候选人经由这些第二偏好票的移转，可能就能决定何者胜出当选，而第一偏好票最少的候选人往往是立场极端偏激的候选人，会将第一偏好票投给此候选人的选民则往往是极端选民，使得主流政党为了胜选，不得不去拉拢极端选民与政党。极端小党虽然不会是左右主流政党选民的第二偏好，但极端小党选民的第二偏好却是主流政党争取的对象，故极端小党虽然获得席次的机会不大，却有机会迫使主流政党对其进行政策让步（Farrell and McAllister, 2005）。

第三，学者也发现，此种选制会促成政党之间进行选前协调，寻求相互合作的政党可能比单枪匹马的政党在选举中有更好的表现，因为相互合作的政党可以建议自己的支持者关于第二偏好票以下的投票对象，要求支持者将第二、三…偏好票投给友党，甚至在对己党最不利的选区要求支持者全力支持友党（Reilly, 2002；吴亲恩，2006）。因此，在这种选举制度中，一些中间派的小党常会成为左右两大党的结盟对象，在两大党的激烈竞争下，



中间派小党常会因选民第二偏好与后续偏好的选票流向，而扮演关键性的角色。中间小党往往就是左右主流政党选民的第二偏好，故较有机会经由主流政党第二偏好票的移转而获得席次。就此看来，可知无论是极端小党或中间小党，在选择投票制下都有机会得到利益，但两者获得利益的内涵不尽相同：极端小党在选择投票制下能够获得的利益是主流政党的政策让步，但较无机会获得席次；中间小党在选择投票制能够得到的利益一方面是大党的政策让步，另一方面则是有机会获得更多席次。

第四，与单一选区相对多数决制相较，选择投票制固然可减少选民因担心浪费选票而产生“弃保”动机（Graeme and Ewing, 2010），但学者仍发现，选择投票制所造成的比例性偏差问题依旧明显，澳洲的实施经验显示，在歷年选举中，通常仍有四成左右的选民无法使其第一偏好的候选人当选，这种选举制度仍然使小党在选择投票制与英国国会选制改革第一轮即被淘汰，与单一选区相对多数决制同样产生有利于大党的结果，因此这种选举制度仍倾向形成两大政治势力相互对抗的局面（Jackman, 1994）。不过，澳洲政党政治运作的狀况比英美较为纯粹的两党制显得稍微复杂。基本上，澳洲的政党体系长期以来呈现的是左派的劳工党与右派的自由党与国家党所组联盟之间的竞争。

关于澳洲以外采行选择投票制的国家，学界的相关研究更为少见。不过特别的是，有若干学者曾经针对斐济实施选择投票制的经验引发论战，一时之间竟有若干研究文献密集讨论斐济的选择投票制。Horowitz（2000: 566-576）指出，从斐济的实施经验看来，选择投票制有助于缓和社会分歧严重之国家的社会冲突。Horowitz 强调，在选举过程中调节族群冲突最有力的方式是鼓励各政党间进行“选票共用”（vote pool）或 “偏好交换”（preference swap）。换言之，选择投票制鼓励各政党去争取选民的第二偏好票。在族群冲突激烈的社会中，由于没有一位候选人能在第一次计票时就获得绝对多数选票，各政党为了赢得较多的第二偏好票势必得扩大其选举诉求，这也就意味着想赢得席次的任何一个政党，皆必须与其他政治势力进行某种程度的政策妥协与意识形态妥协。Horowitz 认为，在社会分歧严重的国家，若要缓和社会冲突，选择投票制可以视为关于澳洲以外采行选择投票制的国家，学界的相关研究更为少见。不过特别的是，有若干学者会经针对斐济实施选择投票制的经验引发论战，一时之间竟有若干研究文献密集讨论斐济的选择投票制。Horowitz（2000: 566-576）指出，从斐济的实施经验看来，选择投票制有助于缓和社会分歧严重之国家的社会冲突。Horowitz 强调，在选举过程中调节族群冲突最有力的方式是鼓励各政党间进行 “选票共用”（vote pool）或 “偏好交换”（preference swap）。换言之，选择投票制鼓励各政党去争取选民的第二偏好票。在族群冲突激烈的社会中，由于没有一位候选人能在第一次计票时就获得绝对多数选票，各政党为了赢得较多的第二偏好票势必得扩大其选举诉求，这也就意味着想赢得席次的任何一个政党，皆必须与其他政治势力进行某种程度的政策妥协与意识形态妥协。Horowitz 认为，在社会分歧严重的国家，



若要缓和社会冲突，选择投票制可以视为更广泛的“向心学派”（centripetal approach）之制度设计的一环，“向心学派”的制度设计与 Arend Lijphart（1977, 2004）所主张之“协和民主学派”（consociational approach）的制度设计呈现明显的对比。在选举制度方面，“协和民主学派”所强调的比例代表制试图使各社会分歧势力在“选后”达成妥协，而“向心学派”所强调的选择投票制则试图使各社会分歧势力在“选前”达成妥协，这种选举制度提供诱因使各社会分歧势力广吸选票，并组成跨族群联盟。3 就 Horowitz 的观点而言，选前妥协才是较好的做法，各政党基于选前妥协，会提出较温和的政见与承诺，若是选后才组成联盟则较无法产生这样的承诺。Reilly（1997）根据他对巴布亚紐几内亚实施选择投票制的经验，也认同 Horowitz 的看法。

然而，Fraenkel（2004）以及 Fraenkel and Grofman（2004, 2006a, 2006b, 2007）不同意 Horowitz 的观点。两位学者以中位数选民理论（median voter theorem）的观点为基础指出，选择投票制若要发挥缓和社会分歧的效果，前提是这个社会在社会分歧结构的分布上即是呈现常态分布，亦即支持温和立场的选民占全体选民中的绝大多数。两位学者认为，若斐济的选举制度是采行比例代表制而非选择投票制，其实更能发挥缓和社会冲突的效果。对此，Horowitz（2004, 2006, 2007）则提出反驳，他指出 Fraenkel 与 Grofman 的立论忽略了选民在选择投票制中进行策略性投票的动机，以及政党在选举过程中进行政党协商的可能性。Horowitz 与 Fraenkel and Grofman 密集关于选举制度如何调解族群对立的讨论，大致有由 Arend Lijphart 所代表的协和民主学派以及由 Donald L. Horowitz（2002）所代表的向心学派（又称选举诱因学派 incentive approach）这两种派别。协和民主学派强调权力分享，故主张选举制度采用比例代表制，以达到选票与席次的高度比例性，并有利于多党制与联合内阁的形成，而不像多数决民主强调赢者全拿，重视责任政治甚于权力分享，不利于分歧社会的族群和谐。向心学派则认为比例代表制仅能巩固各族群的既有势力，并不能提供制度性诱因让政治人物往中间立场移动，跨越族群的界限，主动关注跨族群的利益，以促进族群和谐。因此向心学派主张采行选择投票制，使政治人物的胜选机率从根本上受到各族群的制约，迫使政治人物兼顾不同族群的利益，以拉近族群间的隔阂。若将两种学派相比较，协和民主学派是将族群立场视为固定外生无法改变的变项，故采用比例代表制来“公平地”巩固既有势力分布，并认为公平的代表性能带来较高的统治正当性，以降低族群的对立。相反地，向心学派则认为族群分歧是可以透过选择投票制加以改善或消弭的变项，选择投票制可迫使政治人物为了胜选的考量而顾及不同族群的利益，将自己的政策议题调整得较为温和。关于两种学派的介绍，参见吴亲恩（2006）。选择投票制与英国国会选制改革地相互辩论，各自坚持自己的论点而互不相让，究竟选择投票制是否有利于缓和分歧严重社会的社会冲突，显然有待更多的研究者以更细致的眼光去斟酌比对两派学者的前提假设与观点。





三、英国现行国会选举制度的利弊

英国国会（指国会下议院、平民院）议员选举长久以来采取单一选区相对多数决制，此种制度又称为 “领先者当选制”（“first-past-the-post” system，或简称 FPTP），在应选名额为一名的选区中，由得票最高的候选人当选，得票不一定过半。由于各选区应选名额只有一名，因此任何参与选举的候选人不论其得票数的多寡，只要不是得票最多的候选人，最终也无法得到席次。这种选举规则对各政党在选票与席次之间的转换效果，也就是选举规则本身的 “机械性因素”（mechanical factor）乃具有 “赢者全拿”（winner-take-all）的特质，政党之间可能会出现超额当选（over-representation）或代表性不足（under-representation）的严重 “比例性偏差”（disproportionality）现象，对小党非常不利，而有利于大党。此外，当原本支持小党的选民瞭解到他们将选票投给小党候选人形同浪费选票时，他们自然会倾向将选票移转到他们原本不打算支持的两大党中较不讨厌的一方，以防止较不喜欢的另一方当选，这种选举规则的 “心理因素”（psychological factor）亦会促使选民进行策略性投票（strategic voting），使选民最终的投票对象倾向在两个较大政党之间作选择（王业立，2011：44-46）。综言之，单一选区相对多数决制的 “机械因素”和 “心理因素”，将使选区中的选票集中于两位主要候选人。假若一个国家没有严重的地域、文化、种族等社会分歧，在各选区层次两大候选人的竞争即可能形成全国层次的两党制。总之，单一选区相对多数决制倾向形成两党制，此即有名的 “杜弗杰法则”（Duverger’s law）。而英国在此种选举制度的长期运作下，确实如 “杜弗杰法则”所指称而呈现两党制。

英国长期实施的单一选区相对多数决制有以下的优点。首先，这种选举制度能够避免候选人在竞选时走偏锋，因为在选区应选席次只有一席的情况下，候选人如要获胜就必须吸引多数而非少数特殊选民的认同和支持，因此候选人的政策诉求会趋向温和化。其次，这种选举制度倾向塑造两党制，而在一个两党交替执政的政治体制下，较有利于维持一个国家的政治稳定，并有助于形成政治责任清楚的单一政党政府（single-party government）（Norris, 1997: 308）。而在两党制的格局中，英国选民在选举国会议员时，犹如同时在选择一个首相、一个政策纲领、一个执政党。4 第三、在这种选举制度下，由于各选区只选出一名国会议员，每位议员都是各选区中的唯一代表，议员与选区选民之间的连结性较强，议员为了连任的考量，会较重视选取服务的绩效，在国会中会较积极争取选区的利益。

然而，单一选区相对多数决制最受诟病之处，在于这种选举制度会产生严重的 “比例性偏差”问题，由于每一个选区只有一名当选名额，所有投给落选候选人的选票形同废票，无法反映席次，可能会造成以下不合理现象：



一、各政党的席次率与得票率可能相差甚大，大党的席次率往往远高于得票率；小党在选举中所获得的选票，则无法在国会的席次中真实地反映出来。如表一所示，英国自二次世界大战结束后（1945 年）至 2010 年共举行过 18 次国会选举，其中在 16 次国会大选中，工党与保守党这两大党之一皆能在国会中获得过半数的席次（只有 1974 年及 2010 年的国会大选为例外），但其实两大党在歷次选举中的全国得票率皆未超过 50%。此外也可发现，在这 18 次选举中，工党有 15 次选举所获得的席次率高于得票率，保守党亦有 13 次。至于自由党（1988 年改名为自由民主党）的席次率历年来皆低于得票率，无一例外。整体而言区相对多数决制的获利者。

二、对于两大党而言，若其中一党在某次选举中选情较差，在许多选区皆以些微票数输给另一主要政党，尽管该党在全国层次上加总起来的得票率不低，但仍可能输掉相当多的席次，使得该党的国会总席次率远低于全国总得票率，另一大党的国会总席次率则远高于全国总得票率，形成在席次上对选情佳的大党 “锦上添花”、选情差的另一大党 “落井下石”的现象。如表一所示，在 1997 年、2001 年、2005 年连续三次国会大选中，皆由工党获胜，而工党的席次率都比得票率高出 20%，保守党的席次率则皆低于得票率。以 2001 年国会大选为例，工党的得票率为 41%，席次率却高达 63%；保守党的得票率为 32%，席次率席次率竟相差 38%。

三、若两大党之一在多数选区险胜另一大党而赢得许多席次，在少数选区惨败而损失若干席次，甚至有可能导致获得国会多数的政党在全国得票率输给另一主要政党的尴尬局面。例如，在 1951 年国会选举中，工党获得 49%的得票率，保守党拿下 48%的的得票率，工党的得票率略高于保守党，然而，若以政党所获席次而论，保守党却获得 51%的席次率，高于工党的 47%，结果是由得票率较低但席次率却始终是个位数，此种选举制度对小党不利的程度可见一斑。

四、对于两大党之外的小党而言，尽管在各选区中仍会获得部分选票，但这些选票几乎都难以转换成席次，除非该党候选人能在某些选区中以第一名当选。因此，在单一选区相对多数决制下，除了地区性的政党之外，全国性小党的席次率几乎都低于得票率，往往是此种选举制度下最大的输家。

四、结语

民主国家国会选举制度的改变向来是相当困难的政治工程，因为国会选制改革的达成，必须透过修法或修宪，而修法势必透过国会，修宪也往往须由国会发动。从个别国会议员的利益而言，现任者既然都是现有选举制度下的赢家，选制改革乃是要赢家去改变既有的游戏规则，这将对现任者带來不确定的风险，因此通常缺乏诱因与动机去修改既有的游戏规



则，维持现狀往往是个别国会议员的优先选项。就个别政党的利益而言，目前国会中的政党势力既然是透过既有选举制度而逐渐形成、茁壮的，自然会去维护既有的选举制度（黄德福、廖益兴，2009：22-23）。例如，一旦单一选区相对多数决制塑造了两党制，两党制下的两主要政党也必然会反过來去维持、巩固单一选区相对多數决制，以维护自己在国会的优势地位；同样地，一旦比例代表制塑造了多党制，多党制下皆未过半的政党通常也会试图维持、巩固比例代表制，以维持自己在国会的既有势力。

然而，在既有选举制度与既有政治势力彼此相互影响、相互确保的情形下，仍有可能出现选制改革的契机。Shugart（2001: 26-28）指出，一个国家发生选制改革的因素有兩類：一是固有因素（inherent factors），亦即现行选举制度的潜在性制度弱点与负面效应日益严重，使民众对于现行选制度下的政治现况产生不满，对现有选举制度的合理性产生质疑，继而形成选制改革的社会压力。但选制改革的社会压力，不一定能促使朝野政党或政治人物会加以回应而推动选制改革。另一是偶然因素（contingent factors），亦即特定的重大政治事件作为引发选制改革的触媒，促使朝野政党或政治人物回应社会压力而实现选制改革。

若以上述观点來看英国国会选制改革的过程，一方面，英国自 1970 年代以來自由民主党与其他小党得票率逐渐提升，选民的选票经由选举制度转换而來的席次却无法有效反映此项趋向，比例性偏差渐趋明显，国会议员与执政党的民主正当性则渐趋薄弱，单一选区相对多数决制的制度缺失与负面效应确实日益严重，选制改革的社会压力因此逐渐形成，这是英国国会选制改革的固有因素。另一方面，英国 2010 年国会大选所形成的“悬峙国会”，则是引发国会选制改革的偶然因素。国会各党不过半的格局使得小党在组阁过程中有机会以选制改革为筹码，迫使大党同意将选制改革方案交付公投。然而，选择投票制作为大党喜爱的现行选制与小党喜爱的比例代表制之间的折衷方案，最后在公投举行过程中仍面臨大党的全面反扑而无法被民众接受，国会选制改革终告失败。

不过，从英国此次国会选制改革失败的经验，仍然让我们看到：受到现行选举制度制约的政党体系，仍有可能在现行选举制度下找到突破的空间，而跳脱选举制度长期以來的束缚，反过來去改变既有的选举制度。就英国而言，长期实施的单一选区相对多數决制形塑了兩党制，而英国的兩党制受到单一选区相对多數决制的制约，使得小党生存空间有限。然而，在 2010 年国会选举中，在单一选区相对多數决制下仍例外地出现了各党不过半的格局，使得自由民主党在现行选制下找到突破点，遂有机会促成选举制度的改变，只是最终未能成功。尽管英国此次选制改革最后以失败收场，但从长期趋势看來，随著小党得票率与席次率的增加，英国目前的兩党制正处于不稳定的阶段，在未來的国会大选中，仍有可能出现各党不过半的格局。在这种格局下，国会选制改革的运动仍有机会卷土重來。



注释：

1. 法国国民议会与总统选举在细节上仍有些许差異。法国国民议会选举采两轮投票制（two-ballot system），每个选区应选名额一名，候选人必须取得该选区中过半数的选票才能当选，若无候选人赢得过半数的选票，则由获得该选区选举人 12.5%票数（亦即获得该选区 1/8 公民数额的票数）的候选人进入第二轮选举；在第二轮选举中，则由得票最高的候选人当选。至于总统选制则采两轮决选制（runoff election），如果有候选人能够获得全国过半数的选票，则该候选人即已当选，无须进行第二轮投票；但是如果没有候选人获得全国过半数的选票，则得票最高的前两名候选人将要进行第二轮的决选。在第二轮投票中，则由两位候选人中得票较高者当选（王业立，2011：17-18）。

2. 斯里兰卡在总统选举中采行的选择投票制与澳洲的选择投票制稍有不同，该国的制度较简单，其办法是由选民依偏好排序列出支持的候选人，如果没有候选人获得超过半数的第一偏好票，则保留得票前两名候选人的选票，并将其他候选人所获得的选票依对这两位候选人的偏好顺序高低，记为这两名候选人的选票，选票加总后由前两名候选人中得票较高者当选。

3. 关于选举制度如何调解族群对立的讨论，大致有由 Arend Lijphart 所代表的协和民主学派以及由 Donald L. Horowitz（2002）所代表的向心学派（又称选举诱因学派 incentive approach）这两种派别。协和民主学派强调权力分享，故主张选举制度采用比例代表制，以达到选票与席次的高度比例性，并有利于多党制与联合内阁的形成，而不像多数决民主强调赢者全拿，重视责任政治甚于权力分享，不利于分歧社会的族群和谐。向心学派则认为比例代表制仅能巩固各族群的既有势力，并不能提供制度性诱因让政治人物往中间立场移动，跨越族群的界限，主动关注跨族群的利益，以促进族群和谐。因此向心学派主张采行选择投票制，使政治人物的胜选机率从根本上受到各族群的制约，迫使政治人物兼顾不同族群的利益，以拉近族群间的隔阂。若将两种学派相比较，协和民主学派是将族群立场视为固定外生无法改变的变项，故采用比例代表制来 “公平地”巩固既有势力分布，并认为公平的代表性能带来较高的统治正当性，以降低族群的对立。相反地，向心学派则认为族群分歧是可以透过选择投票制加以改善或消弭的变项，选择投票制可迫使政治人物为了胜选的考量而顾及不同族群的利益，将自己的政策议题调整得较为温和。关于两种学派的介绍，参见吴亲恩（2006）。

4.在英国的国会大选中，两大党的党魁通常是选举的主角，选民经常是以 “何人担任首相较适宜”作为投票的思考依据。选民若希望保守党党魁担任首相，就投票给该选区中保守党的国会议员候选人；若希望工党党魁担任首相，则投票给该选区中工党提名的国会议员



候选人。因此，选民投给国会议员候选人的选票在实质上亦有选择首相的功能存在。参见 Kavanagh（1995：98-114）。

【原文链接】 【回到目录】

苏子乔，王业立：为何废弃混合式选举制度?-意大利、俄罗斯与泰国选制改革之研究



苏子乔：台湾大学政治学系博士后研究员,台北大学公共行政暨政策学系兼任助理教授，王业立：台湾大学政治学系教授

> **自从二十世纪初有大量欧洲国家舍弃多数决制改采比例代表制以来,二十世纪末的这一波采行混合式选举制度的浪潮,俨然已成为世界性选制改革的主流趋势。**

一、前言

在第三波民主化浪潮中，许多新兴民主国家面临了制度选择的历史时刻。在选举制度的选择上，不仅是新兴民主国家，包括许多民主先进国家（例如意大利、纽西兰、日本），都不约而同地选择了混合式选举制度。到了二十一世纪初，全球已有超过 30 个国家在其国会选举中使用混合式选举制度。[1] 自从二十世纪初有大量欧洲国家捨弃多数决制改采比例代表制以来，二十世纪末的这一波采行混合式选举制度的浪潮，俨然已成为世界性选制改革的主流趋势。由于混合制兼具多数决制与比例代表制的精神，这种兼容并蓄的选举制度甚至被认为是人类选举制度发展的最终进化结果(Shugart and Wattenberg, 2001)。

然而在 2005 年，意大利舍弃了实施了 12 年之久的混合制，而改回比例代表制。2007 年底，俄罗斯废除了实施 14 年之久的混合制，而改采全新的比例代表制。除此之外，泰国于 2007 年底亦变革了自 1997 年修宪以来的单一选区/比例代表混合制，改采比例代表性较高的中选区/比例代表并立制。值得注意的是，意大利、俄罗斯与泰国乃分别属于不同民主程度的国家：意大利是资深民主国家；泰国与俄罗斯则是新兴民主国家。此外，由于这三个国家在地缘上并无相似性，三国的政治发展上各有不同的环境脉络，因此学界对这三个国家的探讨，通常是分属在不同的区域研究之中：意大利属于欧陆研究；俄罗斯属于后共产国家的研究；泰国则属于东南亚研究。就此看来，二十一世纪初混合式选举制度遭到若干国家废弃，并不是特定民主程度的国家或世界上某一特定区域的现象，而是跨越不同民主程度，且跨越不同区域的选制变迁现象，应有进一步探讨的价值。本研究感兴趣的是：这三个国家为何要重新选择选举制度？是那些因素促成了选制变迁？混合制为何失败？又为

何最后的新选制会是比例代表制？这是否意味着混合制已逐渐 “退潮”？本研究将采行新制度论的研究途径，试图针对前述问题进行初步的探索。

二、意大利众议院选举制度的变迁

（一）1993 年之前长期采行比例代表制

二次大战之后，意大利于 1948 年废除君主立宪体制，实施民主共和体制，众议院(国会下议院）选举长期以来采取政党名单比例代表制。在 1993 年选举制度改革之前，众议院选举制度的内容大致如下：众议院议员共 630 名，全国分为 32 个比例代表制选区，每个选区的应选名额在 20 名上下，采取最大余数法分配各党在各选区的席次。至于政党可分配席次门槛，则是规定各政党只要在全国的得票数超过 30 万，或在各选区中至少获得一席，便有资格分配国会席次。若以意大利历次选举中全国大约有 4000 万总选票计算，一个政党大约只要在全国获得 0.75％的得票率就有资格分配国会席次(蔡学仪，2009：81)。这种政党可分配席次门槛非常低，几乎可说是纯粹的比例代表制。

此外，意大利的政党名单比例代表制是采“开放式名单”而非“封闭式名单”。选票上只列有各参选政党的名称与标志，选民在投票给政党时，须参酌各政党公告的名单，在选票上填下属意的候选人。选区的应选名额未满 15 席者，选民可投给名单上 3 位候选人；选区的席次超过 15 席以上者，则可投给 4 位候选人，但选民的 3 个或 4 个投票对象必须是同一政党的候选人，不可投给不同政党的候选人(谢复生，1992：73)。在计票时，先以同党各候选人所获得的总选票为依据确定各党获得的席次数，再以此一政党各候选人的得票高低决定当选者。

在近乎纯粹比例代表制的选举制度下，多党林立成了意大利国会政党体系的特色，每届国会大选能够在国会中获得席次的政党约在 10 个至 15 个左右。在多党林立的政党体系中，长年以来有两个政党在国会中的席次始终是前两名，第一大党是基督教民主党，第二大党是共产党。不过，即使是始终维持第一大党地位的基督教民主党，除了在二次战后实施民主共和体制实施的初期曾经两次获得超过半数的席次之外，在历届国会中的席次率也仅是三成至四成左右，第二大党共产党的席次率则始终维持在两成到三成之间，至于社会党、社会民主党、自由党、共和党等小党则大致仅能获得不到一成的席次 (Bardi, 2007: 716-717)。

由于没有任何一个政党有实力赢得国会中绝对多数的席次，在意大利宪政体制采行议会内阁制的背景下，必须由各政党组成联合内阁。其中共产党因为具有反体制政党的色彩，未曾参与组阁，联合内阁始终是基督教民主党再加上其他小党所组成，总理也几乎皆是由基

督教民主党人士担任。然而，基督教民主党通常必须与三个以上的小党合作，才有办法组成掌握国会过半数席次的内阁。基督教民主党作为中间派的政党，有时候是与右派的小党(如自由党、共和党) 合作，有时候则是与左派小党合作(如社会党、社会民主党)，组成中间偏右或中间偏左的内阁。有时候在「基督教民主党+右派各小党」或「基督教民主党+左派各小党」仍无法掌握国会半数以上席次的情况下，基督教民主党甚至会同时与右派与左派小党共同组阁。

长年以来，意大利的联合内阁非常不稳定。从战后到 1993 年近五十年间，意大利已经历过 53 个政府，内阁更迭频繁，政府的平均寿命不到一年，政局极为不安。若要探究意大利联合内阁不稳定的原因，主要有二：第一，参与组阁的政党众多，且政党之间的意识型态差异甚大，在左派和右派小党合作组阁时尤其如此。联合内阁常因各政党的意见分歧而出现内讧，只要参与组阁的任一小党退出内阁，就可能造成政府垮台。第二，内阁中的最大政党基督教民主党本身凝聚力不足，派系林立，有时候联合政内阁垮台和改组，不是因为其他政党退出内阁，而是肇因于部分的基督教民主党议员倒戈与在野党合作。综言之，参与组阁的政党众多与内阁中最大政党本身的鬆散，是联合内阁不稳定的主要因素。

以上两个造成内阁不稳定的主因，又都与意大利的国会选举制度有关。首先，意大利之所以小党林立，参与组阁政党众多，是因为其选举制度是几近纯粹的比例代表制，使得票率极低的小党也能在国会中获得零星席次。其次，意大利的最大党基督教民主党之所以会派系林立，政党松散，则与选举制度中所采行的开放式名单有关。因为在开放式名单的制度设计下，选举竞争已非纯然的政党对抗，候选人个人的表现也显得非常重要。由于政党在提出政党名单之后，原则上对名单上的候选人会保持一视同仁的态度，不太可能独厚特定候选人而给予特别支援。在政党对同党候选人保持中立态度的情况下，各候选人为求胜出，透过派系获得资源就成为自然的结果，以少数元老级政治人物为中心所连结而成的派系扈从关系于是贯穿了整个政党结构(谢复生，1992：81)。在基督教民主党中，各派系皆是有组织的团体，有自己的会议、自己的财产和公认的领袖，党员入党时往往已宣称自己属何派，所有党内共识在形成前多须经各派系协商，国家机关的职位与其他政治资源除了须与其他小党分享之外，尚须由党内各派系进行“政治分赃”。基督教民主党这种派系林立、“党内有党”的现象，导致整个政党依侍主义(clientelism) 充斥，政党凝聚力低落。事实上，开放式名单所造成的派系林立并不仅是基督教民主党的问题，在其他各党也都存在此一问题，只是基督教民主党身为长年的执政党，该党内部派系林立的问题与意大利内阁不稳定之间的关系显得更为密切。

（二）1993 改为混合制



意大利的混合制最为特殊的制度设计是政党名单比例代表制部分的席次分配方式。在意大利的选举制度下,一个政党即使获得 4 %以上的全国得票率而有资格分配比例代表制部分的席次,其在比 例代表制部分所获得的选票,也不见得能够全部用来参与比例代表 制部分的席次分配,而必须扣掉“该党在单一选区中之所以能够当选的“当选代价”选票””之后,所剩下的票数才是能够参与席次分 配的选票。“当选代价“选票所指为何?简单地说,若该党所提名 的候选人在某单一选区当选,此一单一选区中「最佳败选人」(best loser)(即得票第二名的候选人,也就是得票最高的落败者)所获得的 选票数额再加一票,即是「当选代价」选票。因为在理论上,一个 候选人之所以能够在单一选区中当选,确实是因为这位候选人得到 了比「最佳败选人」所获选票还多一票的选票,才得以当选,因此 「最佳败选人得票数+1」即可视为「当选代价」选票 。

（三）2005 年改为比例代表制

在混合制实施了十多年后，2005 年 12 月，意大利又修改法律，将众议院选举制度由混合制改回比例代表制。以下先说明目前最新选制的内涵，再说明选制变革的缘由。

1.目前比例代表制的制度内涵与特色

在目前最新的选举制度下，众议院总席次仍维持 630 席，全国共分为 26 个比例代表制选区，每个选区的应选名额约在 20 名至 35 名之间。此一制度容许不同政党以政党联盟的方式参与选举，但仍设有政党可分配席次门槛。各个政党必须在全国获得一定的得票率，才有资格分配各比例代表制选区中的席次。关于政党可分配席次门槛的规定如下 (Bellucci, 2008: 185-186)：

(1) 未以政党联盟方式参选的单一政党，须在全国获得 4％以上的得票率，始能参与席次的分配。

(2) 以政党联盟方式参选的政党，须在全国须获得 2％以上的得票率，且整个政党联盟在全国获得 10％以上的得票率，始能参与席次的分配。但有一个例外，即政党联盟中得票率未超过 2％的第一个政党，仍可分配席次。

此制较为特殊的规定是所谓 “多数奖励”(majority premium) 的制度：若全国各政党或政党联盟依其得票状况，无法获得超过 340 席以上的席次，则全国得票最多的政党或政党联盟在众议院中便可直接获得 340 席，相当于 54％左右的席次率。假若是由一政党联盟而非单一政党获得 340 席，则由该联盟中有资格分配席次的政党(即获 2％以上全国得票率的政党以及得票率少于 2％的第一个政党)，以最大余数法依其得票比例分配这 340 席。此种 “多数奖励”的特殊设计，其实具有 “赢者全拿”的精神存在，也有论者将意大利这种选



举制度称为 “红利调整式的比例代表制”(bonus-adjusted proportional representation)(Renwick et al., 2009: 3)。

此一新的选举制度在 2005 年经国会修正通过后，已经实施过两次，分别是 2006 年 4 月与 2008 年 4 月。

2. 2005 年选举制度改革的缘由若说 1993 年到 1994 年间由比例代表制走向混合制是由民意带动的选制改革，则 2005 年由混合制走回比例代表制革则纯然是政治菁英利益计算的结果。这次选举制度的改革是由当时占国会多数的右派执政阵营所推动，国会中的左派在野阵营则从头到尾完全反对。当时的右派阵营是在 2001 年国会大选后获得国会多数而执政，

由贝鲁斯科尼(Silvio Berlusconi) 担任总理。右派阵营的政党共有四个，其中最大党是贝鲁斯科尼所领导的意大利前进党，另有国家联盟、北方联盟与基督民主中央党三个小党，其中国家联盟在国会中尚有一成左右的席次，基督民主中央党与北方联盟则皆是国会中席次不超过 3%的小党。事实上，在 2004 年夏天之前，选制改革并不是意大利政坛与舆论关切的议题，选制改革在 2004 年到 2005 年的情势发展与最后的迅速通过，其实是非常戏剧性的。

2004 年 7 月，右派联盟中的意大利前进党、国家联盟与北方联盟等三个政党希望在国会中提出强化总理权力和加强地方分权的修宪案，2 但基督民主中央党对此态度保留，并且指出如果要修宪，选举制度也应透过修法一并调整。基督民主中央党身为国会中席次甚少的小党，自然是希望将选举制度改为较纯粹的比例代表制，进一步确保小党的生存空间。对于基督民主中央党这样的诉求，国家联盟与北方联盟这两个小党其实也乐观其成。然而，意大利前进党乃是在混合制下成长并茁壮的政党，对于选举制度的改革自然显得态度冷淡。右派执政阵营内部各政党对于修宪案与选举制度变革的态度各有坚持，僵持的情势持续了将近一年。到了 2005 年 6 月，基督民主中央党态度日益强硬，表示如果右派阵营无法对于选举制度改革方案达成共识，基督民主中央党将不惜退出右派联盟，不过该党也表示修宪案与选制改革这两个案子可以同时讨论。在当时，总理贝鲁斯科尼对于基督民主中央党退出内阁的威胁是感到惧怕的，贝鲁斯科尼之所以惧怕的原因有二：第一，下届国会预计将于 2006 年春天改选，如果贝鲁斯科尼所领导的内阁能够持续到选举前夕，他将创下意大利在二次大战后总理首次做满整个国会五年任期的纪录，但若是基督民主中央党此时退出内阁，此一即将达成的历史纪录就会功亏一篑。一般认为，贝鲁斯科尼对于创造这项纪录显然相当在意(Renwick et al., 2009: 7)。第二，当时右派阵营的民意支持度明显落后于左派阵营，贝鲁斯科尼正试图趁这段时间急起直追，希望在 2006 年春天举行的国会大选能够后来居上，如果基督民主中央党此时退出内阁导致国会随即改选，右派阵营必败无



疑，势必马上失去政权。基于以上两项考量，贝鲁斯科尼转而对基督民主中央党的要求抱持积极的协商和回应态度，以避免基督民主中央党退出内阁。

四、俄罗斯国家杜马选举制度的变迁

俄罗斯于 1991 年底苏联解体后恢复主权国家的地位，于 1993 年 10 月公布新选举法规，于同年 12 月选出了苏联解体后的首届国家杜马（国会下议院），选举制度由过去俄罗斯人民代表大会时期的单一选区两轮决选制，改为混合制中的并立制。国家杜马总席次共 450 名，其中一半的席次共 225 席，以单一选区相对多数制选举产生，亦即在俄罗斯全国划分的 225 个单一席次选区中，由选民依相对多数制的方式选出；其余 225 席则在全国为范围的选区中，由选民以政党名单比例代表制选举产生。在政党名单比例代表制部分，设有政党可分配席次门槛。一个政党在政党名单比例代表制部分须获得 5％以上的全国得票率，才有资格分配政党名单比例代表制部分的席次 (Smith and Remington, 2001: 96-99)。此一选举制度自 1993 年首次实施以来，分别是 1995 年 12 月、1999 年 12 月，及 2003 年 12 月的第二、三、四届国家杜马选举中采行，共实施过四次。在混合制实施了十多年后，2005 年 5 月，在当时普金(Vladimir Putin) 总统的主导下，俄罗斯国会修改法律，将选举制度由混合制改为政党名单比例代表制。在新的选举制度下，全部的 450 名国家杜马议员皆由以全国为范围的政党名单比例代表制选举产生，且将政党可分配席次门槛由原本的 5％提高为 7％(Moraski, 2007: 536-537)。在 2007 年 12 月最近一次的第五届国家杜马选举，已经首度采行此一新的选举制度。

在此，一个令人感到困惑的问题是：在拥护普京总统的统一俄罗斯党已成为全国最大党，且拥有国家杜马过半数席次的情势下，普京为何会将国家杜马的选举制度由并立制改为政党名单比例代表制？因为在一般的认知中，由于并立制中的单一选区相对多数制部分几乎会被大党囊括，小党只有在政党名单比例代表制部分才有较多的机会获得席次。

（一） 压制地方菁英，强化联邦权力

在叶利钦(Boris Yeltsin) 总统时期(1991-2000)，俄罗斯在中央与地方的关系上，呈现出“弱中央－强地方”的格局。在苏联尚未解体，俄罗斯尚未成为正式的主权国家之前，当时还是地方行政首长的俄罗斯总统叶利钦，为了挑战苏联中央领袖戈巴契夫(Mikhail Gorbachev) 的权威，便不断强调 “地方能拿下多少权力，就应该拿下多少”(Moraski, 2005)。这句叶利钦的名言也成了俄罗斯成为主权国家后中央与地方权力划分的重要原则，因此在叶利钦总统时期，考量便是希望以单一选区制的选举拉拢地方菁英对叶利钦总统的支持，意味着叶利钦对于地方菁英的妥协让步(赵竹成，2006：69)。地方菁英透过并立制中单一选区相对多数制的选举，能够挟地方民意自重，强化自己在地方的影响力。结果，



在俄罗斯社会分歧严重的环境背景下，并立制中单一选区相对多数制的选举，不仅未形成两大党为主的政党体系，反而制造了大量以地方为支持基础的政党，而在全国层次上形成多党体系。

在叶利钦(Boris Yeltsin) 总统时期(1991-2000)，俄罗斯在中央与地方的关系上，呈现出“弱中央－强地方”的格局。在苏联尚未解体，俄罗斯尚未成为正式的主权国家之前，当时还是地方行政首长的俄罗斯总统叶利钦，为了挑战苏联中央领袖戈巴契夫(Mikhail Gorbachev) 的权威，便不断强调 “地方能拿下多少权力，就应该拿下多少”(Moraski, 2005)。这句叶利钦的名言也成了俄罗斯成为主权国家后中央与地方权力划分的重要原则，因此在叶利钦总统时期，联邦政府力量衰弱，地方菁英拥有强大的政治影响力，联邦政府的许多措施都必须考虑地方菁英的态度。事实上，俄罗斯在当时叶利钦总统主导下之所以会采取单一选区两票制的并立制，一个重要的或组成政党，以独立候选人的身分参选，也能在单一选区相对多数制的选举中获得席次。

我们可以从俄罗斯过去历年国家杜马的选举结果看到这个特殊现象。例如，在 1993 年国家杜马选举中(参见表四)，获得单一选区制部分最多席次的政党 “俄罗斯抉择”，也不过获得总额 225 席中的 30 席而已，而以独立候选人身分当选的议员竟高达 146 位；同样地，在 1995 年国家杜马选举中(参见表五)，单一选区部分获得最多席次的政党 “俄罗斯共产党”获得 58 席，以独立候选人身分当选的议员则高达 77 位；在 1999 年国家杜马选举中(参见表六)，单一选区部分获得最多席次的政党仍是 “俄罗斯共产党”，共获得 58 席，而以独立候选人身分当选的议员则高达 112 位；在 2003 年国家杜马选举中(参见表七)，以独立候选人身分当选的议员也有 68 位。另外，我们也会发现，许多政党虽然跨不过 5%全国得票率的政党可分配席次门槛，以致无法获得比例代表制部分的席次，但是依据其在单一选区所具有的地方优势，仍能获得席次而进入国家杜马。例如，在 1993 年、1995 年、1999 年、2003 年历次国家杜马选举中，有实力跨过 5%全国得票率之政党门槛的政党数目分别是 8 个、4 个、6 个、4 个，但是在国家杜马中拥有席次的政党数目则远远超过联邦政府力量衰弱，地方菁英拥有强大的政治影响力，联邦政府的许多措施都必须考虑地方菁英的态度。事实上，俄罗斯在当时叶利钦总统主导下之所以会采取单一选区两票制的并立制，一个重要的上述数目，分别高达 12 个、22 个、14 个、12 个(Sakwa, 2008: 160-188)。换言之，俄罗斯国家杜马中小党林立的现象，并不是并立制中比例代表制部分所造成，反而是因为地方菁英在各单一选区中各具优势所造成的结果。



表四　1993 年俄羅斯國家杜馬選舉結果

政黨/競選集團	比例代表制議員			單一選區制議員席次(席)	總席次
	得票率(%)	席次(席)	席次率(%)		
自由民主黨	22.9	59	26.2	5	64
俄羅斯抉擇	15.5	40	17.8	30	70
俄羅斯共產黨	12.4	32	14.2	16	48
俄羅斯婦女政治運動	8.1	21	9.3	2	23
俄羅斯農業黨	8.0	21	9.3	12	33
雅布羅科集團	7.9	20	8.9	3	23
俄羅斯團結協和黨	6.8	18	8.0	1	19
俄羅斯民主黨	5.5	14	6.2	1	15
俄羅斯民主改革運動	4.1	0	0	4	4
公民聯盟	1.9	0	0	1	1
俄羅斯未來	1.3	0	0	1	1
尊嚴與仁慈競選集團	0.7	0	0	2	2
獨立候選人				141	141
總　　計	100	225	100	224(註)	449(註)

註：車臣未舉行單一選區的選舉，故全國單一選區共選出 224 席，全國席次共 449 席。

資料來源：整理自 Russia Votes (2009)。



表五　1995 年俄羅斯國家杜馬選舉結果

政黨/競選集團	比例代表制議員			單一選區制議員席次(席)	總席次
	得票率(%)	席次(席)	席次率(%)		
俄羅斯共產黨	22.3	99	44.0	58	157
自由民主黨	11.2	50	22.2	1	51
俄羅斯家園	10.1	45	20.0	10	55
雅布羅科集團	6.9	31	13.8	14	45
俄羅斯農業黨	3.8	0	0	20	20
俄羅斯抉擇	3.9	0	0	9	9
權力歸於人民	1.6	0	0	9	9
俄羅斯社群大會	4.3	0	0	5	1
俄羅斯婦女	4.6	0	0	3	3
伊凡・瑞布金集團	1.1	0	0	3	3
前進俄羅斯	1.9	0	0	3	3
潘費洛娃集團	1.6	0	0	2	2
勞動者自治黨	4.0	0	0	1	1
勞動聯盟	1.6	0	0	1	1
斯坦涅斯拉夫集團	1.0	0	0	1	1
我的祖國	0.7	0	0	1	1
共同事業	0.7	0	0	1	1
祖國改造	0.5	0	0	1	1
俄羅斯團結協和黨	0.4	0	0	1	1
經濟自由黨	0.1	0	0	1	1
獨立者集團	0.1	0	0	1	1
俄羅斯 89 地區	0.1	0	0	1	1
獨立候選人				77	77
總　　計	100	225	100	225	450

資料來源：整理自 Russia Votes (2009)。



表六　1999 年俄羅斯國家杜馬選舉結果

政黨/競選集團	比例代表制議員			單一選區制議員席次(席)	總席次
	得票率(%)	席次(席)	席次率(%)		
俄羅斯共產黨	24.3	67	29.8	47	114
團結黨	23.3	64	28.4	9	73
祖國-全俄羅斯黨	13.3	37	16.4	29	66
右派力量聯盟	8.5	24	10.7	5	29
吉利諾夫斯基集團(自由民主黨)	6.0	17	7.6	0	17
雅布羅科集團	5.9	16	7.1	5	21
年金黨	2.0	0	0	1	1
俄羅斯家園	1.2	0	0	8	8
擁護軍隊黨	0.6	0	0	2	2
尼可拉耶夫將軍與費多洛夫院士集團	0.6	0	0	1	1
俄羅斯社群大會與包篤列夫運動	0.6	0	0	1	1
俄羅斯全民聯盟	0.4	0	0	2	2
精神遺產	0.1	0	0	1	1
俄羅斯社會黨	0.1	0	0	1	1
獨立候選人				112	112
總　計	100	225	100	224(註)	449(註)

註：由於車臣未舉行單一選區的選舉，故全國單一選區共選出 224 席，全國席次共 449 席。

資料來源：整理自 Russia Votes (2009)。



表七　2003 年俄羅斯國家杜馬選舉結果

政黨/競選集團	比例代表制議員			單一選區制議員席次(席)	總席次
	得票率(%)	席次(席)	席次率(%)		
統一俄羅斯黨	37.6	120	53.3	106	226
俄羅斯共產黨	12.6	40	17.8	12	52
自由民主黨	11.5	36	16.0	0	36
祖國黨	9.0	29	12.9	8	37
雅布羅科集團	4.3	0	0	4	4
右派力量聯盟	4.0	0	0	3	3
俄羅斯農業黨	3.6	0	0	2	2
生活復興黨	1.9	0	0	3	3
人民黨	1.2	0	0	17	17
新道路	0.8	0	0	1	1
企業家發展	0.4	0	0	1	1
大俄羅斯-歐亞聯盟	0.3	0	0	1	1
獨立候選人				68	68
總　　計	100	225	100	225	450

資料來源：整理自 Russia Votes (2009)。

于是，我们在俄罗斯会看到一个其他国家相当少见的特殊现象：在单一选区部分，由于许多小党基于地方优势仍可在国会中获得席次，使得单一选区部分所造成的比例代表性偏差，并不如一般国家采单一选区制所造成的比例代表性偏差来得严重；而在比例代表制部分，由于有 5%的政党可分配席次门槛存在，使得超过 5%政党当选门槛的政党能够获得比其得票率更多的席次率(例如在 1995 年国家杜马选举中，俄罗斯共产党在比例代表制部分的得票率是.3%，但该党在比例代表制部分的席次率竟高达 44%；又例如在 2003 年国会选举中，统一俄罗斯党在比例代表制部分的得票率是 37.6%，但该党在比例代表制部分的席次率则高达 53%)，结果比例代表制部分的比例代表性偏差反而相当明显，甚至在其中几届的国家杜马选举中，比例代表制部分的比例代表性偏差还甚于单一选区部分。我们可以用 “比例代表性偏差指数”(index of disproportionality)来印证上述现象，5 在 1993 年国会选举中，比例代表制部分的比例代表性偏差指数是 4.94，高于单一选区制部分的比例代表性偏差指数 4.27；在 1995 年国会选举中，比例代表制部分的比例代表性偏差指数高达 20.56，远远高于单一选区制部分的比例代表性偏差指数 11.09 (Moser, 2001: 200)。就此看来，一般选举研究上认为 “单一选区两票制中，比例代表制部分可以弥补单



一选区在席次上所造成的比例代表性偏差”(Lijphart, 1999: 152)的说法，在俄罗斯是看不到的，甚至看到的是完全相反的现象。

总之，俄罗斯国家杜马中大量无党籍与小党国会议员的存在，正意味着地方势力盘据国会。而普金所推动的选举制度改革，便是希望藉由政党名单比例代表制的采行，取消地方菁英透过单一选区制的管道进入国会的机会，以强化联邦中央政府的权力。

普京强化中央政府的企图并非仅显现在选举制度改革上，事实上自普金于 2000 年担任总统以来，便透过诸多制度的调整削弱地方菁英的政治势力，逐步中央与地方的关系走向中央集权化。首先，在 2000 年 5 月普金上任之初，便透过总统命令在全国设立 7 个联邦区，将俄罗斯全境的 89 个联邦主体(即地方单元)予以整合，各个联邦区涵盖若干联邦主体。每个联邦区由总统直接任命一名 “总统全权代表”，代表总统在各联邦区执行监督、统合和协调的任务。从普金实际任命的人事来看，这 7 个总统全权代表全部都是普金的亲信，且几乎都是具有军方、特务背景的高阶将官，而且 7 个联邦区几乎完全是依据俄罗斯既有之七大 “军区”的范围做划分，普金藉此削弱地方权力的企图不言可喻(Hesli, 2007: 88-92)。随后，普金于 2000 年 8 月透过法律的修正改变联邦院(国会上议院) 代表的产生方式。在修法以前，原本联邦院是由全国 89 个联邦主体各派两名代表组成，其中一名代表由该联邦主体的行政首长兼任，另一位代表由该联邦主体的立法机关议长兼任，但在修法后，联邦院议员不再由各联邦主体的行政首长与议长兼任，而改由该联邦主体的行政首长与议长各提名一名代表，再经该联邦主体的议会同意后任命。由于各联邦主体的行政首长和议长通常就是该地区最具势力的地方菁英，普金透过此一制度调整，等于是取消各联邦主体行政首长在联邦院的议员资格，减少地方菁英介入中央事务的机会(Ostrow et al., 2007: 53-77)。接下来，在 2004 年 9 月，普金连任总统后不久，又进一步主导国会修法取消各联邦主体的行政首长选举，改由总统直接任命。此一措施可说是剥夺了地方菁英在未获总统信任的情况下，自己凭藉地方支持基础而担任行政首长的机会，使总统得以掌握地方行政首长的人事权，加强了中央对地方的掌控能力(郭武平，2004：16)。而且，各联邦主体的行政首长既然由总统任命，则行政首长所提名的联邦院议员当然也会是总统属意的人选，因此这项制度调整也间接使总统进一步掌控联邦院。就此看来，2005 年国家杜马选举制度的调整，乃是上述普金一连串强化联邦权力、削弱地方菁英势力的措施之一。

（二） 巩固 “统一俄罗斯党”的凝聚力

普金推动选举制度改革的另一项考量因素，是希望藉此巩固统一俄罗斯党的凝聚力。

1.俄罗斯的政党体系



俄罗斯从 1993 年国家杜马选举以来，尽管多党选举成为常态，但并未形成一个成熟稳定的政党体系，整个政党体系的制度化程度低落。这种情况从以下现象便可看出端倪。

首先，虽然俄罗斯自 1993 年以来，到 2005 年选举制度改革为止，已经举行过四次国家杜马的大选，但参加历届国家杜马选举的政党变动非常频繁，政党替换与改组的频率非常高。根据统计，参加过历届国家杜马选举的政党数目总共有 80 多个，但在四次选举中皆参选的政党则只有俄罗斯共产党、自由民主党与雅布罗科集团等三个政党；能够四次大选皆跨过 5％政党当选门槛的政党则只有俄罗斯共产党与自由民主党；而能够在每次大选中皆获得单一选区制部分与比例代表制部分席次的政党则只有俄罗斯共产党而已(林永芳，2006：32)。上述现象显示俄罗斯的政党大多寿命短暂，整个政党体系的持续性和稳定性不高。其次，若进一步观察俄罗斯少数寿命较长的政党，会发现这些政党皆有魅力型领袖存在。例如俄罗斯共产党的朱加诺夫(Gennadii Zyuganov)、自由民主党的季里诺夫斯基(Vladimir Zhirinovskii)，以及雅布罗科集团的雅夫林斯基(Grigorii Yavlinskii)。换言之，这些寿命较长的政党都是以领袖为中心，政党的持续性相当程度是建立在认同 “领袖人物”的基础上，政党的运作皆以这些领袖人物马首是瞻(Hesli, 2007: 192-199)。这种政党的选举表现也往往因领袖人物的声望、地位的变化而大起大落。

第三，俄罗斯的政党体系存在特殊的 “权力党”现象。所谓 “权力党”，是指在国家杜马中支持总统领导的执政当局，同时也从执政当局得到资源的政党，但由于总统、总理与多数部会首长并非该政党的党员，因此 “权力党”并非一般民主国家的 “执政党”，而只能说是执政当局的权力附庸。在俄罗斯，每逢国家杜马或总统大选，总统便会策动自己的亲信、动员行政资源成立 “权力党”为自己抬轿。这些权力党包括：1993 年成立的俄罗斯抉择、1995 年成立的俄罗斯家园党、1999 年成立的统一党等(吴玉山，2000：284-291)。这些权力党皆是为了因应当年的国家杜马选举与次年的总统大选所成立的政党。这些政党虽然得到执政当局的奥援和扶植，但并无深厚的社会基础和明确的政策立场，因此上述这些权力党的存在时间皆不超过一届国家杜马的任期，通常在几年内便面临政党改组或消失的命运。第四，俄罗斯政党体系的高度不稳定现象，也同时反映在选民的投票行为上。举例来说，在 1999 年的国家杜马选举中，共有六个政党跨过 5％的政党可分配席次门槛，其中就有三个政党是选前六个月内才成立的新政党，这三个政党分别是统一党、祖国全俄罗斯党、右派力量联盟。这三个政党虽然成立不久，却囊括了全国 45.4％的政党比例代表制选票(林永芳，2006：32)。但是，统一党和祖国全俄罗斯党在两年后的俄罗斯政坛上，却又改组合併而不复存在。俄罗斯选民投票行为的随机性与政党的高度流动性，由此可见。



总之，在俄罗斯高度不稳定且缺乏制度化的政党体系中，政党的数量庞杂，纪律鬆散，通常是为了选举的需要而由个别菁英、领袖临时拼凑而成，缺乏牢固的社会基础，政党的存在经常是昙花一现。

2.统一俄罗斯党的隐忧

事实上，普金总统时期的权力党 “统一俄罗斯党”，便是在 2001 年底，由统一党和祖国全俄罗斯党合併而成。在 2003 年国家杜马选举中，基于普金总统在民间所拥有的高支持度，以拥护普金为基本立场的统一俄罗斯党一举获得 226 席。在俄罗斯历次国家杜马选举中，这是首次有单一政党在国家杜马中获得过半数的席次。而在选后，许多小党议员与无党籍议员也纷纷加入统一俄罗斯党，结果到 2004 年普金连任总统，个人声望如日中天之际，支持普金的统一俄罗斯党已经在国家杜马中占有三分之二以上的席次。不过，尽管统一俄罗斯党的席次众多，但是与俄罗斯的其他多数政党一样，统一俄罗斯党也存在缺乏明确政策纲领，政党组织鬆散、党员流动性大的问题，隐隐然潜藏着分解的危机。

统一俄罗斯党的危机来自两项隐忧：第一项隐忧是该党在政策路线上的内部矛盾。统一俄罗斯党乃是由统一党和祖国全俄罗斯党合併而成，而这两个政党的政治倾向其实是有差别的：统一党大致属于中间派，而祖国全俄罗斯党则偏向左派，这两个基本立场迥异的政党，乃是基于拥抱执政当局而勉强结合在一起，具有很强的临时性和投机性。统一俄罗斯党成立后，原本分属两党的两派人士在政策路线和组织人事上仍然存在分歧，此一内在矛盾使统一俄罗斯党潜伏着分解的危机。

统一俄罗斯党的另外一项隐忧，是该党的国会议员充斥着地方菁英。统一俄罗斯党中出身地方菁英的议员占该党议员的比例，要比俄罗斯的其他政党高出许多。相对地，统一俄罗斯党的议员出身联邦层级政治人物的比例，与其他政党相较则较少。而统一俄罗斯党所提名的单一选区候选人，绝大多数是地方菁英，这些地方菁英原本就有自己非常稳固的地方势力与政治地盘。也有学者从 2003 年国家杜马选举结果的资料中发现，当统一俄罗斯党在单一选区中所提名的候选人是当地的地方菁英时，该单一选区中统一俄罗斯党的比例代表制选票的得票率，通常会比该党在单一选区中提名非地方菁英出身的候选人时表现得更好。换言之，统一俄罗斯党在国家杜马选举中之所以能够胜选，相当程度是因为由统一俄罗斯党提名参选的地方政治菁英，原本自己就有稳固的政治地盘所致，而这些地方菁英在单一选区中代表统一俄罗斯党参选时，也同时拉抬了统一俄罗斯党在比例代表制部分的选情(Moraski, 2007:559-560)。当然，这些地方菁英之所以会愿意加入统一俄罗斯党，是希望作为权力党的一员，能够与声望极高的普金总统维持更亲近的关系，便有更多的机会从执政当局得到有利的资源(例如地方的预算经费)，以巩固自己在地方的政治势力。我们可



以说，就普金总统、统一俄罗斯党、地方菁英三者的关系而言，普金乃是依赖地方菁英为主的统一俄罗斯党获取国会多数席次以巩固中央政权，而地方政治菁英则是透过统一俄罗斯党此一权力党的议员身分获取自己的政治利益。因此，统一俄罗斯党可说是普金与地方政治菁英彼此互惠的平台和管道。但是，统一俄罗斯党以地方菁英为主体的体质，对普金在 2008 年卸任总统后欲继续掌握权力而言，其实也是一个潜在的威胁。因为这些地方菁英之所以会在普金担任总统时共存在统一俄罗斯党中，并不是因为对这个政党有忠诚感或认同感，而是企图透过此一权力党对普金总统的支持，以换取普金总统给予的政治利益。然而，一旦普金卸下总统职位，“普金总统”—“统一俄罗斯党”—“地方菁英”三者的连结关系也可能随之结束，地方菁英留在统一俄罗斯党的诱因就不复存在，统一俄罗斯党便有可能像过去的权力党一样，走向瓦解的命运。

3. 普京试图将“统一俄罗斯党”打造为自己亲自领导的政党

基于总统仅能连选连任一次的宪法规定，普金于 2008 年必须卸下总统职位，但声望极高的普金显然还想继续主导俄罗斯政权。许多政治观察家在当时也都在揣测，假若普金仍想在俄罗斯政坛扮演重要角色，普金在卸任总统后会担任什么职位。就俄罗斯的半总统制宪政体制而言，仅次于总统的职位当然是总理。因此，许多政治观察家推测普金卸任总统后最有可能的出路是担任总理。事后证明，这确实也是普金的想法。但是，根据俄罗斯宪法的规定，总统的宪法权力远高于总理，普金若从总统转任总理职务，并不足以确保自己在俄罗斯政坛上的头号领袖地位。因此，普金若想以总理身分继续保持自己在俄罗斯政坛的领袖地位，除了必须寻找一个他能充分信任的人士担任下届总统之外，还必须为自己建立将来担任总理时的权力基础。本文以下将叙明，普金在其第二任总统期间主导将国家杜马选举制度改为政党名单比例代表制，便是希望将统一俄罗斯党从支持现在“普金总统”的政党，进一步打造为未来“普金总理”所领导的政党。

在新的选举制度中，单一选区部分全部取消，使统一俄罗斯党不必为了在单一选区中获胜而被迫提名地方菁英，导致政党运作受制于地方菁英而显得鬆散。而政党名单比例代表制的全面采行，可以使党中央完全控制政党名单的提名，能够快速地提高政党对党籍议员的管控能力，也因此强化了政党的党纪和凝聚力。但政党名单比例代表制虽能强化统一俄罗斯党的党纪和凝聚力，也可能使其他小党因选举制度的比例代表性提高而获得出头的机会，使得统一俄罗斯党在党纪强化的同时，却因为其他小党分占国家杜马的席次而导致统一俄罗斯党的席次减少。为了避免上述情况发生而不利于统一俄罗斯党，因此普金在主导国会修法改采政党名单比例代表制的同时，又设了 7%的政党可分配席次门槛，以阻断小党出头的机会。



综观世界上采取比例代表制的国家，7%的政党可分配席次门槛可说是相当高的门槛。10 而且 7%的政党可分配席次门槛，也会使选举结果呈现一定的比例代表性偏差，使大党获得比其得票率更高的席次率，这对统一俄罗斯党将是相当有利的。

普金希望强化政党凝聚力，打造自己领导的政党势力的企图，并不是在 2005 年的选举制度改革才正式展开。事实上早在 2001 年，普金便主导国会通过 “政党法”，规范政党的成立门槛，以压抑地区型政党。根据 2001 通过的 “政党法”规定，一个政党必须符合以下三个标准才能设立：一、在全国至少有 1 万名党员；二、在全国各联邦主体皆须设有政党分支机构；三、在全国半数以上的联邦主体中有 100 名以上的党员，在其余的联邦主体也至少要有 50 名以上的党员。到了 2004 年， “政党法”又进一步修正，将政党成立的门槛提高为原来的 5 倍，亦即将全国需有 1 万名党员的门槛提高到 5 万名，并规定政党在全国半数以上的联邦主体中须有 500 名以上的党员，在其余的联邦主体也至少要有 250 名以上的党员才能设立。政党法并要求不符合上述标准的政党必须在 2006 年 1 月 1 日之前改组或合併，否则将由政府宣告解散(刘向文、张璐，2007：31-33)。就此看来，在 “政党法” 的规范下，仅允许全国性政党的存在，不承认地区型政党。另外 “政党法”还规定，由政党名单比例代表制当选的国会议员，当选后不得转换政党，否则将取消议员资格，这项规定强化了政党的凝聚力。2005 年 “政党法”又进一步修法，规定若有政党的党员当选为总统，应该即刻终止自己的党员资格。这项规定也是普金为自己卸任总统后继续巩固权力的一项制度布局，容后叙述。

除了 “政党法”之外，在 2005 年国会修改 “国家杜马选举法”将选举制度改为政党名单比例代表制时， “国家杜马选举法”的许多相关细节规定也同样试图压抑小党并强化政党凝聚力。该法规定，只有符合 “政党法”中成立要件的政党，才有资格参与国家杜马选举，其他社会团体皆不得参选，而且禁止不同政党组成选举联盟参与选举。该法还规定，政党若要在国家杜马选举时正式登记提出政党名单，必须在一个月内获得全国 20 万以上选民的连署书，而且在同一个联邦主体所获得的连署书不得超过 1 万份；并且须缴纳 6000 万卢布(相当于 220 万美金) 的高额选举保证金，全国得票率低于 4%的政党，选举保证金将不予归还(林永芳，2006：37)。总之，透过上述参选资格、提出政党名单资格、保证金制度的规定，压抑小党和地区型政党的生存空间。此外， “国家杜马选举法”还赋予国家杜马中的政党拥有议员的 “指派权”，亦即政党有权在国会议员上任后撤换任职的国会议员，重新指派党员担任国会议员，这样的规定更是进一步强化了政党的党纪。俄罗斯的政治格局完全按照普金总统所设定的目标和方向逐步推进。2007 年 12 月，俄罗斯举行的国家杜马选举，首次采取新的选举制度。在选举期间，普金亲自参加统一俄罗斯党的全国代表大会，这是俄罗斯有史以来有在任的总统亲自参加政党的集会。普金在该党的全国代表大会上公开宣布将领导该党参加国家杜马选举，自己将列名为统一俄罗斯党政党名单的首



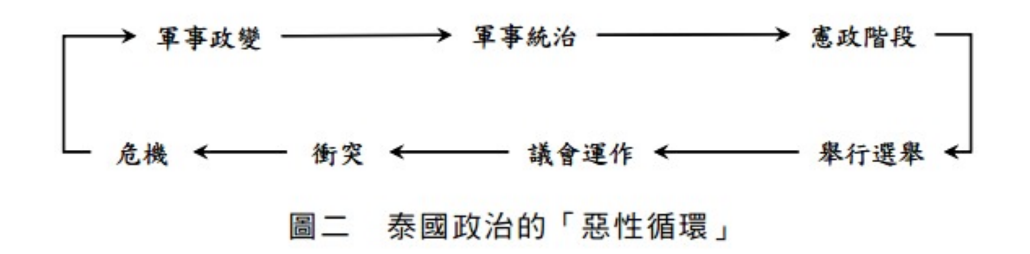
位候选人，并且明确表示，假若统一俄罗斯党在国家杜马选举中获胜，且自己支持的总统候选人能够当选新任总统，他愿意在卸任总统后出任总理。于是，接下来的国家杜马选举和总统选举，在实质上变成了人民是否支持普金总统卸任后担任总理的公民投票。在普金拥有高度民意支持的情况下，选举结果也完全在大家的意料之中。

五、泰国众议院选举制度的变迁

（一）泰国政治的 “恶性循环”现象

若要掌握泰国选举制度变迁的本质，必须从泰国整体政治发展的特徵谈起。泰国整体政治发展令人印象最深刻的特徵，就是泰国的政变非常频繁，泰国因此堪称是世界上政变频率最高的国家。泰国自 1932 年 “六月革命”推翻绝对君主体制，采行君主立宪体制以来，至 1991 年为止，60 年间共历经 23 次政变。在政变屡屡不绝的政治发展过程中，泰国政治呈现一种 “恶性循环”(vicious circle)的现象(陈佩修，2000b：97)。此一恶性循环的过程是这样的(参见图二)：1.泰国军方发动政变，推翻文人政府；2.政变之后，军方组成临时政府，实行军事统治，临时政府的总理可能是军事将领，但更常见的是军方委由具有崇高声望的文人出任；3.临时政府随后公布宪法，并根据宪法举行大选；4.大选结束后组成文人政府，实施议会政治，军方则退居幕后；5.在议会运作下，政府的效能不彰，腐败贪污，引发政治冲突，政治冲突的情势不断升高，但军方对于政治冲突的情势暂不表态，抱持暧昧态度；6.当政治冲突的情势恶化为政治危机之际，军方顺应舆情发动政变，推翻文人政府，恢复政治秩序，随后又进入下一次循环，军事政变在此一恶性循环的过程

中也就无法避免。泰国这种在屡屡不绝的军事政变间存在的民主政治，常被视为一种特殊的 “泰式民主”(democracy in Thai style)。



圖二　泰國政治的「惡性循環」

(二) 泰国传统的政党体系与选举制度

长期以来，泰国政党体系的基本特徵是：政党数目多、规模小、党纪不彰，整个政党体系十分鬆散且不稳定。我们可以从表九所呈现的历次国会选举结果看出泰国政党体系的几项特色：第一，在 1990 年代中期以前，国会中政党林立，呈现零碎的多党体系(atomized



multi-party system) (Sartori, 1976: 125)；第二，到 1996 年国会大选为止，从未有一个政党获得国会过半的席次；第三，泰国政党的持续性程度很低，许多政党都仅是在一两次选举中存在，随后便因与其他政党合併而消失，或是因为政党领导人失势或死亡而 “人亡政息”。在泰国历年存在的政党中，仅有民主党、泰国党是极少数寿命较长的政党。

泰国之所以未能发展出稳定的政党体系，与前述泰国军事政变频繁的现象密切相关。因为，在文人政府执政时期，政治人物仍存有一种预期心理，感觉军事政变随时可能发生，国会在未来可能遭到军方解散；由于政治人物不能确定他所属的政党在军事政变后是否还能继续存在，因此政治人物在政治经营上倾向 “短线操作”，泰国之所以未能发展出稳定的政党体系，与前述泰国军事政变频繁的现象密切相关。因为，在文人政府执政时期，政治人物仍存有一种预期心理，感觉军事政变随时可能发生，国会在未来可能遭到军方解散；由于政治人物不能确定他所属的政党在军事政变后是否还能继续存在，因此政治人物在政治经营上倾向 “短线操作”，政治人物在组成政党时多半缺乏长期耕耘选民基础的动机。在这样的预期心理下，政党在组织层面乃是以同侪和人脉关系为基础，而非以广大群众的支持为基础；在运作层面则以自身利益为导向，而非以政策立场为导向。国会议员对所属政党既缺乏忠诚度，也缺乏共同的政策立场和意识型态，议员因而经常因个人利益的考量而转换政党。

泰国政党体系高度不稳定的现象，除了肇因于政治人物对于军事政变的预期心理之外，另外一项成因则是泰国长期以来所采行的国会选举制度。从泰国实施君主立宪体制以来，泰国的选举制度便采行世上罕见的全额连记制(block vote)，此制的内涵如下：国会议员(指众议员）总额共三百多名（每 15 万选出一名众议员，随着全国人口增长，众议员总额会增

泰国政党体系高度不稳定的现象，除了肇因于政治人物对于军事政变的预期心理之外，另外一项成因则是泰国长期以来所采行的国会选举制度。从泰国实施君主立宪体制以来，泰国的选举制度便采行世上罕见的全额连记制(block vote)，此制的内涵如下：国会议员(指众议员）总额共三百多名（每 15 万选出一名众议员，随着全国人口增长，众议员总额会增加），全国分为一百多个选区，每个选区的应选名额二或三名，各选区的选民可投的票数与该选区的应选名额相同。例如一个选区应选名额三名，则此选区的选民便有三票，可投票给三位候选人，但一票只能选一位候选人，不能将其中的两票或三票都投给同一位候选人。在计票时，则由该选区中得票最高的前三名当选。这三位当选者可能隶属不同政党，共同在这个选区为选民服务(林右峰，2002：82-86)。

全额连记制会造成什么样的政治影响？就政党而言，由于这种选举制度是复数席次选区，小党因此有一定的生存空间。就候选人而言，候选人在这种选举制度下除了须与他党的候选人竞争，还要与同党候选人竞争。事实上，在这种选举制度下，假若一个政党有高度的



组织动员能力，拥有广大的选民基础，该党的候选人在竞选策略上，其实可以由党中声望最高的候选人搭配其他同党候选人共同竞选，一同拉抬声势，以增加同党候选人当选的机会。但如前所述，由于泰国的政党在政变的阴影与预期心理下未能孕育出稳定的选民基础，上述 “母鸡带小鸡”的竞选策略不一定能够奏效。结果在泰国更常见的情形是，候选人为了在各竞争对手中脱颖而出，在表面上固然会与同党候选人共同竞选，但私底下仍尔虞我诈暗中较劲；有些候选人甚至会与不同政党的候选人合作，以共同的政见或标志竞选(张静尹，2008：83)。换言之，这种选举制度无形中助长了党内的派系政治，也导致政党界限模糊化。在激烈的竞选过程中，派系政治的运作往往超越政党的运作。因此有论者认为，泰国的政治体系虽然在外观上可以看到政党竞争，但实质上却是政治人物为主体的派系竞争。

既然泰国鬆散的政党体系与其选举制度有关，可以再追问的问题是，泰国为何会长期采行全额连记制这种世界上少见的选举制度。事实上，在泰国军事政变与文人统治不断交替的特殊政治环境下，全额连记制可说是泰国军方与文人政治人物皆认同而无意变更的选举制度。就军方而言，军方当然不希望其所监视的文人政府之中存在着具有凝聚力且团结稳固的政党力量，因为文人政府一旦由凝聚巩固的政党所组成，文人政府的运作将趋于稳定，军方以文人政府施政失当和议会政治混乱为藉口，进行干政或发动政变的空间就会变小。而全额连记制使得泰国政党体系零碎化，导致文人政府高度不稳定，军方便有发动政变的空间，因此这种选举制度的持续采行是军方所乐见的。就文人政治人物而言，由于这种选举制度强调候选人个人的角色，且具有一定的比例代表性而使少数势力有生存空间，而在泰国政党政治因为政变频仍而无法制度化的环境背影下，候选人既然没有强大的政党作为选举中的主要奥援，政治人物当然也乐见这种强调候选人角色且容许少数势力生存空间的选举制度。正是因为这种选举制度是军方和文人都乐意接受的选举制度，所以我们可以看到，尽管泰国宪法废立频仍，但在军方监视、文人草拟的历次宪法版本中，这种选举制度却始终保持稳定，未曾受到彻底更动。

（三） 泰国 1997 年宪法采行并立制

上述持续将近 60 年的 “恶性循环”现象，在 1990 年代之后出现了转变的迹象。1990 年代开始，泰国的民间社会力量逐渐抬头，要求民主改革，军人退出政治的呼声开始涌现。1992 年 5 月，泰国发生 “黑色五月”群众示威事件，此一事件乃是泰国民间的中产阶级对军人干政不满的首次大规模抗争行动，12 中产阶级的力量在此一事件中充分展现。回顾 1990 年代的泰国政治， “黑色五月”事件常被认为是泰国民主政治发展的一个转折点，是泰国从过去的半民主状态进一步民主化的开端。自此之后，泰国开展了与过去相较时间相对较长的文人统治与议会政治时期，军人在此时期逐渐回归到军事专业的角色， “军人



脱离政治，文人政治继承”的原则也逐渐确立。研究泰国的论者因此经常会称泰国在 1990 年代的政治发展迈向了 “新政治”阶段(陈佩修，2002：2)。

然而，在文人统治和议会政治逐步确立的 “新政治”阶段，政党体系零碎化、联合内阁不稳定导致政府治理能力不佳的缺失却仍持续存在。尤其令人诟病的是，在军人逐渐退出政治之际，具有农村网络的政客和 “教父”(jao pho)成了政坛主角。所谓 “教父”，其实就是地方权贵，也就是我国俗称的 “桩脚”。在选举过程中，教父在地方农村的人际网络成了最容易动员选民的非正式组织，其以地方的人际网络和金钱支持特定候选人，而这些候选人当选国会议员后，即成为教父在国会中的利益代言人，教父的政治影响力也因此从地方扩及中央(张静尹，2008：70-73)。结果，地方派系与金钱政治在军人退出政治的同时反而更进一步滋生茁壮，政党仍然只是派系用来参与选举的标籤。整体而言，泰国的 “新政治”与过去相较利弊互见，呈现出 “军人退场、教父出场”的格局。泰国民间社会中产阶级的政治改革诉求，也因此从 1990 年代初期的反对军人干政，逐渐扩大为 1990 年代中期所要求的全面政治改革。

在民间社会中产阶级风起云涌要求政治改革，而文人政府的改革步伐仍踟蹰不前尚未大步迈开之际，1997 年发生的金融风暴，则对泰国的政治改革进程发挥了临门一脚的作用，因为当时泰国各界在检讨金融风暴的原因时，不约而同将矛头指向教父与地方派系，认为教父与地方派系所造成的弊病是导致泰国金融风暴的重要因素。在此一环境背景下，由民间中产阶级敦促、军方缺席、文人政府主导草拟的新宪法于 1997 年 10 月通过实施。这部宪法是泰国史上第一部在军方退场的情况下，透过民间力量参与，由文人政府草拟提出而后通过颁布的宪法，象徵着 1990 年代以来政治改革工程的具体成果，因此这部宪法常被称为 “人民宪章”(People’s Constitution) (Hewison, 2007: 931)。而这部宪法的最主要目标，便是希望透过选举制度的调整与政党政治的强化，健全民主政治的品质，使泰国自 1990 年代开始的 “新政治”能彻底摆脱过去 60 年恶性循环的桎梏(谭国安，1998：2-7)。

泰国 1997 年宪法规定，众议员总额固定为 500 名，以单一选区两票制的并立制选举产生，其中 400 席（占总额五分之四席次）在全国划分的 400 个单一席次选区中，由选民依相对多数制的方式选举产生，亦即采取单一选区相对多数制；其余 100 席(占总额五分之一席次)在全国为范围的选区中，由选民以政党名单比例代表制选举产生。在政党名单比例代表制部分，设有 5%政党可分配席次门槛。一个政党在政党名单比例代表制部分须获得 5%以上的全国得票率，才有资格分配政党名单比例代表制部分的席次(Hicken and Kasuya, 2003: 137; Murray, 1998: 529)。



并立制对政党体系会造成什么影响？一般而言，在并立制的选举制度下，因为单一选区制部分(第一票)与比例代表制部分(第二票)的选票分别计算，互不影响，是一种对大党有利，对小党不利的选举制度。尽管并立制因为有比例代表制部分的席次，使小党仍有若干生存空间，但由于单一选区制部分的席次势必由大党囊括绝大多数席次，小党在单一选区制部分几乎不可能获得席次，因此并立制原则上是一种对大党有利的选举制度。具体而言，此种制度对大党有利的程度，取决于单一选区名额占国会总名额的比例，亦即单一选区占国会总名额的比例越高，对大党越有利。而目前世界上采取并立制的国家，除了极少数的例外，13 单一选区的名额皆占国会总名额的一半以上，因此就整体而言，即便小党在比例代表部分仍有可能获得若干席次，不致完全消失，但并立制仍会形成两大党竞争的基本格局。就算并立制不见得会塑造标准的两党体系，但并立制所形成的政党体系仍会 “倾向”两党体系。

【原文链接】　　【回到目录】

林佳龙：总统选制的选择与效应



台湾立法委员

"

选举规则的设计不但会影响选举的结果，还会影响到一个国家政党体系和宪政体制的发展。

"

关于总统选举制度的设计，目前争议的焦点主要集中在 “绝对多数决制”和 “相对多数决制”孰优孰劣的问题上。 基本上，国民党和新党倾向支持绝对多数制，而民进党则支持相对多数制。最近的民意调查显示，支持两制的力量旗鼓相当。 即使在学术界，两种主张的拥护者也是势均力敌，不相上下。 总统选制之所以成为朝野和学界的争议，是因为很多人都瞭解选举规则的设计极可能影响选举的结果。事实上，其他国家的经验显示，选举规则的设计不但会影响选举的结果（即谁赢谁输），还会影响到一个国家政党体系（例如两党制或多党制）和宪政体制（例如总统与国会关系）的发展。虽然没有选举规则是绝对公平和中性的，但如果我们能瞭解不同制度可能导致的政治后果，也许比较可以超越党派和短期的利益计算，为台湾设计一个相对较好和可行的总统选制。

这篇文章包含四个部份。作者将从比较政治的角度介绍各种总统选制的特色。接着，我们将就公平性、政党体系和宪政体制等三方面分析并评估不同选制的可能政治效应。第三部份将检视朝野不同党派的制度偏好、背后的政治计算以及修宪时各行动者的实力、策略和可能结果。在结论处，作者将就总统选制的改革提出建议。本文的主要发现和论点可以简述如下：(1) 就绝对多数制和相对多数制比较而言，前者是以 “机械的”方式选择在第一轮投票中领先的前二名候选人进行第二轮投票，再定胜负，后者则是以 “自然的”方式驱使有志参选的党派进行选前结盟，以便在一次决战中胜出。(2) 就选举结果而言，如果参选者在三位以上，两种制度皆可能发生少数派获胜的现象，而其中又以二轮投票绝对多数当选制的不可预测性较高。(3) 在政党体系和宪政体制的效应上，相当讽刺的是，虽然主张绝对多数制者希望藉二轮投票来提高总统的民意支持度，但较于相对多数制，却更容易导致零碎化的政党体系，不利于国会的稳定以及总统的有效统治。(4) 在选制偏好方面，台湾不同党派和候选人的制度选择大都出于 “自利”的考量。换句话说，影响台湾政治行动者支持绝对多数制或相对多数制的因素主要来自对自身政治前途（包括权位和政策）的追求，而非 “公共的善”。(5) 依据台湾目前主要政治势力的实力和立场来分析，采取不同的选举制度不但将影响选民的投票行为，也会影响候选人的参选和竞选行为。(6) 以目

前国民大会的组成来看，因为国民党和民进党都具有足以否决修宪案的票数（四分之一的国代席次），如果两党不能妥协出新的选制方案或以其他议题进行交换，则此次宪改结果将是维持现行相对多数制的“僵局”。(7) 如果害怕维持相对多数制可能产生代表性不足的直选总统，一个折衷的方案是适度降低绝对多数制在第一轮投票时的当选门槛（例如将50%改为 45%或 40%）。(8) 另一个也许更可行的办法是采用所谓的“二倍余数制”或“相对距离制”（即在第一轮投票中如果得票最多者和 50%的距离小于得票次多者和最多者之间的距离，则得票最多者直接当选，否则则需第二轮投票），其特点是既有较公平的公式可以遵循，又可保有绝对多数制和相对多数制的主要优点（即避免产生民意基础脆弱的少数派总统以及鼓励政党之间进行选前联盟以免小党林立）。(9) 因为总统选制和国会议员选制（主要是选举办法和週期）的政治效应往往交互影响，在改革总统选制的同时，也应该配套进行国会选制的改革，以增加台湾政党体系和宪政体制的正当性与稳定性。

一、几种主要的总统选制

根据 Andre Blais 等人（1997:446-7）的统计，在全球 170 个国家中，有超过半数国家的总统是由人民直接选举产生；而在采行总统直选的 91 个国家中，有 61 个采行“绝对多数决制”(majority system)、20 个采行“相对多数决制”(plurality system)、7 个采行较複杂或混合的制度、另有 3 个国家的制度仍无法归类。由此可知，采行绝对多数制的国家明显多于相对多数制的国家。在采行绝对多数制的国家中，又以实施“两轮决选制”(majority runoff) 为主（占 61 个中的 49 个）。

所谓的绝对多数两轮决选制，其共同特徵是如果在第一轮投票中无人获得过半数选票，则再就领先的前二名候选人进行第二轮投票，由得票最高者当选。也有一些国家，像是波利维亚、爱沙尼亚和桑比亚，将第二轮投票交由国会决定。此外，德国在威玛宪法时代以及挪威在 1905 到 1919 年之间则是采行“绝对-相对多数决制”(majority-plurality system)，其办法是由第一轮投票的前三名（德国）或甚至是全部候选人（挪威）参与第二轮投票。在爱尔兰和斯里兰卡，则采行的是一轮投票的绝对多数制，即所谓的“顺位投票制”(alternative vote) 和“偏好投票制”(preferential vote)。在爱尔兰的顺位投票制中，选民只投一票，但是可以依偏好顺序列出所支持的候选人；在记票时，如果有候选人获得过半数选民的最高偏好支持则当选；但此时若无人当选，则将得票最少的候选人剔除，并将支持他的选民的第二偏好列入计算；依此方法，直到产生一位受到半数选民支持的候选人为止。至于斯里兰卡的偏好投票制则较为简单，其办法是由选民依偏好顺序列出支持的候选人，而如果没有候选人获得过半数选民支持，则保留前两名候选人的选票，并将其他候选人所获得的选票依偏好顺序记为前两名候选人的选票，最后由得票最多者当



选。另一种相当独特的制度是乌拉圭在 1996 年之前所采行的制度，其办法是不同政党可以既推出自己的总统候选人但又和其他也推出候选人的政党形成联盟（称为 lema），在投票时，选民直接将票投给属意的候选人，但是在记票时则将同联盟各候选人所获得的票加总计算，由获票最高的联盟获胜，并由获胜联盟中得票最高的候选人当选为总统。

在实施两轮决选制的国家中，也有一些国家采行修正式的绝对多数制。在哥斯大黎加，得票最高的候选人只要得票超过 40%，则无须举行第二轮投票。反之，在狮子山国（Sierra Leone），则必须有人在第一轮得票超过 55%才无须举行第二轮投票。在阿根廷，如果得票最高的候选人在第一轮投票时得票超过 45%或超过 40%且领先第二名超过 10%，则算当选，否则亦须进行第二轮投票。鉴于以上第一轮胜选门槛的设定流于武断，Matthew Shugart 等人建议采用所谓的 “两倍余数法”(double complement rule)，其计算公式是：如果第一名候选人得票比例和 50%（即半数）的差小于第二名候选人得票比例和 50%的差之二分之一，则直接当选，否则则须就得票最多的前两位候选人进行第二轮投票。 为了便于理解，我们可以将这个办法称为 “相对距离法”(relative distance rule)，即如果得票最高者和 50%的距离小于得票次高者和最高者的距离，则得票最高者当选，无须进行第二轮投票。举例而言，有 A、B、C 三位候选人，如果得票分别为 45%、35%、20%，则 A 直接当选。但是如果得票分别为 40%、35%、25%，则须就 A、B 进行第二轮投票。这种办法的特色（也是优点）在于避免发生候选人得票悬殊却须进行第二轮投票（例如 49%：26%：25%）或是候选人得票非常接近却不能进行第二轮投票（例如 48%：47%：5%）。

相较于绝对多数制，相对多数制的特色是简单、清楚和便利。顾名思义，在相对多数制中，无论参选者有多少人或选票的分布如何，得票最高者即为当选。也因此，有人将这种制度也称为 “领先者当选制”(first-past-the-post)。采行这种制度的包括墨西哥、冰岛、肯亚、玛拉威、辛巴威、菲律宾、南韩和台湾等国。在这种制度之下，有可能产生一个少数派的总统。菲律宾和南韩是很好的例子。在南韩 1987 年的总统大选中，卢泰愚以 37%击败金泳三（26.7%）和金大中（26.2%）。在菲律宾 1992 年的大选时，Fidel Ramos 更只以 24%的得票率在七人竞争的选战中当选总统。智利在 1970 年的总统选举常被学者引用来批评相对多数制。 在该次选举中，左派候选人 Salvador Allende 只获得 36.6%的选票，但却以些微比数击败分别获得 35.2%和 28.1%的劲敌。稍后 Allende 虽经国会同意担任总统，但日后和国会的冲突却日益恶化，意识型态的对立终于导致军方在 1973 年发动政变，造成民主的崩败。

虽然导致民主崩败的因素可能很多，但是智利的不幸经验相当程度影响了许多新兴民主化国家（尤其是拉丁美洲国家）对相对多数制采取保留的态度。 根据 Matthew Shugart and John Carey（1992: 216-7）的观察，最近确实有愈来愈多的国家改采绝对多数制选举总统。虽然全球的趋势如此（包括在台湾也有愈来愈强的声音支持改采绝对多数制）， 但是



学者之间并未对此议题形成共识（许多学者甚至质疑施行绝对多数制反而会弊大于利）。在台湾，一般批评相对多数制的理由主要有二：（1）在相对多数制之下，如果参选人众多，极可能发生当选人得票偏低，如此，不但总统的代表性容易遭受质疑，总统和国会的冲突也很难避免；(2) 在相对多数制之下，因为当选无须争取过半数选民支持，容易导致候选人强化极端的意识型态和特殊群体的利益，升高政治社会的冲突，有害民主的稳定发展。也因此，不少人认为采行绝对多数制可以弥补相对多数制的缺点，其主要论点有二：(1) 一个直选的总统既然不太可能虚位化，应该透过绝对多数制赋予他/她较高的民意基础；(2) 采用绝对多数制虽然选出的可能是 “多数人的次佳选择”，但至少可以避免产生 “少数人最喜欢但却是多数人最厌恶的选择”。

相反地，一般主张相对多数制的理由主要是：(1) 一轮投票决定胜负比较简单、清楚，而二轮投票则劳师动众、增加选务和社会成本；(2) 采行相对多数制可以降低小党的干扰，有助于形成两党竞争的局面。主张相对多数制者认为绝对多数制的主要弊病在于：(1) 采取绝对多数制，如果出现第一轮领先者在第二轮投票时失败，容易引起争议与冲突； (2) 在第一轮和第二轮投票之间，领先的前二名候选人为了获胜极可能不择手段与其他小党进行利益交换，不但将增加小党操纵政局的机会，也会助长政治腐化。 作者接下来即从比较研究的角度来检视以上的各种论点。

二、总统选制的效应评估

从以上介绍可知，主张绝对多数制者和相对多数制者各有论据的基础，也似乎都能言之成理。要评判这两种制度的优劣，必须先建立评判的标准。基本上，我们可以从三个层面来评判这两种总统选制的优劣，即对参选者、对政党体系和对宪政运作的影响。相对而言，这三个层面分别涉及到选制 “公平性”(fairness or proportionality)、政党制 “零碎性”(fragmentation)和宪政体制 “稳定性”(stability) 的问题。基本上，一个好的总统选制除了要符合公平的原则之外，最好还能避免出现小党林立和政府不稳的局面。用 John Carey (1997: 68-9) 的话说，公平性涉及到人们对政体的支持程度 (正当性 legitimacy)，而零碎性和稳定性则关系着政体能否有效的运作 (可治理性 governability)。表一列有这两种总统选制的可能政治效应 (稍后将对照分析 “两倍余数制”/ “相对距离制”的政治效应)。兹简要分析如下：

1.选举规则的公平性

在总统选制的辩论中，一个主要的焦点是何者比较 “公平”？主张相对多数制者



认为所谓公平应该是能尊重多数决的原则，因此谁能获得 “最多”选票的支持即为当选者，不应在开票之后再用 “人为”方法使落后者有机会在第二轮投票时反败为胜。但是主张绝对多数制者则认为，一个候选人即使能够获得相对多数选民的 “支持”，但却可能不是最多数选民可以 “接受”的人选，因此所谓的多数决原则应该是要找出能为最多数选民接受的候选人，而非少数人最支持的候选人。换句话说，虽然两制的主张者皆强调尊重民意，但是何谓 “民意”却取决于主张者是采取正面的还是负面的界定法。因为两者对何谓 “多数”抱持着不同的界定，对于什么是 “公平”自然也有不同的理解。

根据 “社会选择理论”(social-choice theory)，采用不同的投票方法可能产生不同的投票结果。关于以上两种选制的辩论，社会选择理论大师 William Riker (1982: 41-64) 曾经归纳指出，在只有两个选项的情况下，简单多数制 (即相对多数制) 能够产生最 “公平”的结果，因为它能免于 “策略性操纵”(strategic manipulation)，确保产生 “康氏赢家”(Condorcet winner)。 不过，社会选择理论也指出，如果选项增加到三个以上(含三个)，理论上将无法得出 “公平”的办法。 换句话说，无论是采行相对多数制或绝对多数制，只要候选人数目在三个以上，皆可能发生不符合 “康氏原则”(Condorcet criterion) 的现象。Gary Cox (1997) 从另一个角度也指出，无论在相对多数制或绝对多数制中，皆可能发生选民因为策略性投票 (strategic voting) 而影响选举结果的情形；而在两种选制中，也都可能发生候选人因为企图影响选举结果而选择策略性参选或退选(strategic entry or withdrawal) 的情形。

基本上，就公平性而言，我们很难断言相对多数制和绝对多数制孰优孰劣。比较可以确定的是，当候选人在三位以上时，相对多数制较可能产生立场极端者当选的情形， 也较可能产生当选者是 “康氏输家”(Condorcet loser) 的情形。 相较之下，绝对多数制因为不是一次投票就决定结果，自然能够 “避免”发生当选者票数过低的情形。但是必须指出的是，因为只要在第一轮投票时得到第二高票就能参与第二轮决选，绝对多数制反而较可能鼓励人们投入选战；而因为更多人投入选战 (企图挤入或影响决选)，可能使第一轮领先者的票数下降，代表性也跟着降低。当然，支持绝对多数制者认为最后当选者因为在第二轮投票时得票过半而大大增加其代表性，但这毕竟是用人为方式 “製造”出来的多数(manufactured majority) (因为在第二轮投票时只允许两位候选人参加)。再者，如果参与第一轮投票的候选人很多，也可能发生持极端立场的候选人以少数选票 (例如 20%) 取得进入决选的资格，甚至发生极端者当选的情形 (例如在第一轮领先者分别是激进左派和极端右派的候选人)。诚如 Matthew Shugart and Rein Taagepera (1994: 329) 指出，如果投入选战的候选人愈多，则 “康氏赢家”名列第三名以下 (包括第三名) 或是无法产生 “康氏赢家”的可能性愈高。换句话说，绝对多数制的不可预测性甚至比相对多数制更高。





2. 政党制的零碎性

自从 Maurice Duverger (1954) 和 Anthony Downs (1957) 以降，学者普遍认为选举制度对政党体系的发展具有显着的影响。 但是稍微遗憾的是，相关研究主要是针对国会议员的研究，较少触及总统选举的研究 (包括总统选举规则以及总统选举和国会选举之间的关系)。 根据 Duverger 的理论，一般认为 “单一选区相对多数决制”(single-member-district/plurality system) 鼓励形成两党制 (Duverger’s Law)， “政党名单比例代表制”(proportional representation/party-list system) 有利于形成多党制 (Duverger’s Hypothesis)。运用空间模型理论，Downs 的研究亦指出，相对多数制会驱使各政党为了争取 “中间选民”(median voter) 向中间立场移动 (converge)，因此形成两大党竞争的局面。

晚近的研究进一步指出，选举制度除了影响政党体系，还影响政府的运作，尤其是行政-立法关系。基本上，我们可以将相关研究的发现整理如下：(1) 采行低或无门槛障碍 (threshold) 的政党名单比例代表制比较容易出现零碎化的政党体系和多党联合政府，也有助于强化选民投票的政党取向和国会议员的党纪。(2) 单一选区相对多数决制对小党不利，容易形成两党制，而选民的投票取向则较重视候选人个人条件 (至于国会议员的党纪强弱则还受到提名规则影响)。(3) 至于台湾和日本在 1994 年前前所采行的 “多席次选区单记不可让渡制”(multi-member-district/single-non-transferable vote system) 则容易助长多党竞争的局面，鼓励派系主义和以个人利害为取向的选民投票行为和议员问政模式。(4) 晚近有愈来愈多的国家采行两票制 (two-ballot system)，即一票投给候选人一票投给政党。关于两票制的政治效应，目前仍缺乏系统性的研究。不过一项研究初步指出，两票制对政党体系的影响相当程度受到政党和候选人对当选所需资源掌握相对能力的影响，即如果政党对当选资源的掌握能力较个别候选人大，则政党的党纪较强，政党体系的零碎化程度也较低。

既然国会议员的选举会影响政党体系的发展，那么总统选举的影响又是如何呢？根据 Duverger’s Law，我们可以推测如果总统选举采行相对多数制应该比较容易形成两党制。可以想像的是，在相对多数制之下，选民为了避免浪费选票，不太可能把票投给明显没有当选机会的候选人，即使这位候选人是他/她最喜欢的候选人；如果资讯足够，比较可能的情况是，选民为了阻止最不喜欢的候选人当选，退而求其次将选票投给并非最喜欢但却有机会当选的候选人。Duverger 将这种现象称为 “心理因素”(psychological factor)，亦有学者将之称为 “策略性投票”(strategic voting)。正因为选民的这种 “理性”行为，将使没相当把握的政党不敢随意推出候选人，也就是所谓的 “策略性退选”(strategic withdrawal)。不断互动的结果，将产生 “自然淘汰”(natural selection)，最后发展成两党体系。从另一个角度分析，因为相对多数制是一次决胜负的



竞争，要获得胜利的门槛相当高，对希望取得政权的小党而言，最好的策略应该是和其他有希望胜选的政党结成选前的联盟 (pre-election coalition)，而最后结果极可能形成两大政党联盟一对一竞争的局面。

相反的，如果采行的是绝对多数制，因为进入第二轮投票的门槛相对较低 (只要获得第二名即可进入决选)，政党推出候选人参选的诱因自然较大。根据一项针对 13 次第二轮投票所做的统计，其中就有 4 次是第一轮落后者反败为胜。 再者，因为预期到在第一轮和第二轮投票之间将有政党重新协商和结盟的空间 (post-election coalition)，即使是小党，为了强化自身谈判的筹码，也会倾向推出候选人参与第一轮的竞选。在选民方面，如果采行的是绝对多数制，因为在第一轮时将选票投给最喜欢的候选人并不会浪费选票 (waste votes)，在投票时将较可能忠实地反映他们的政党偏好 (sincere voting)，而其发展自然较有利于小党的生存。在理论上，绝对多数制比相对多数制更容易鼓励小党和 “局外人” (outsider) 参选，进而导致政党体系的 “零碎化”。 根据 John Carey (1997: 72-3) 针对 13 个国家 54 次选举所做的研究，在绝对多数制之下， “有效的总统候选人”平均数为 3.8，在相对多数制之下，则只有 2.8。

3. 宪政体制的稳定性

有人也许会问：比较零碎化的政党体系是否就是比较不好的政党体系呢？回答这个问题，我们必须先瞭解政党体系和政府运作之间的关系。基本上，我们可以假设，如果政党的数目愈多，那么愈难在国会中形成稳定的执政联盟。在两党制之下，因为国会内较可能存在一个多数党，党纪的约束将使同党议员比较不敢倒戈。如果总统与国会同属一个政党或联盟，行政和立法部门之间的运作应该会较为顺畅。相反的，在绝对多数制之下，因为小党较有发展空间，不但总统在第一轮投票时可能得票较少，国会中也较可能小党林立，其结果将使总统较难维持有效的统治。尤其在新兴民主国家，因为缺乏宪政传统，如果太常发生 “分裂政府”(即总统和国会由不同势力控制)，党派冲突极可能演变为宪政危机，甚至导致民主的崩败。

Matthew Shugart and Rein Taagepera (1994: 333) 认为一个好的总统选制应该要达到两个标准：(1) 使当选者能获得广泛甚至是过半数的支持，(2) 使候选人的数目不要超过两个以上太多。就此而言，绝对多数制似乎较能满足第一个标准，而相对多数制则较能满足第二个标准。但如果进一步观察，我们会发现绝对多数制是否较能满足第一个标准是有争议的。我们知道，绝对多数制是用人为的方法在第二轮投票时将候选人的数目限制为二，“强迫”胜选者获得过半数的选票。但如果用第一轮的得票计算，领先者所获得的选票可能反而较少，因此并不符合第一个标准。根据 Shugart and Taagepera (1994: 333-5) 的



统计，在相对多数制之下，当选者平均获得的选票是 48.9%，但在绝对多数制之下，第一轮领先者则只获得 40%的选票。就获票次高的候选人之平均得票率而言，相对多数制也是高于绝对多数制，其数字分别是 34.2%和 25.3%。合计来看，在相对多数制下，前两名候选人的得票总和是 83.1%，而绝对多数制则只有 65.3%。

以上发现似乎不符合一般人的直觉。也就是说，相对多数制竟然比绝对多数制能使当选者获得更广泛的支持。如果我们考虑总统选举和国会选举之间的相互影响，则更难否认以上的发现。这是因为总统选举的重要性一般高于国会议员选举，总统选制极可能对国会选举产生所谓的 “外溢效果”(spillover effect)。换句话说，总统选制不只会影响总统候选人的数目，还会影响到国会中的政党数目。在相对多数制中，如前所述，为求在一轮投票的总统大选中获胜，政党之间较可能在选前致力于形成多数联盟，其影响所及很可能减少国会政党零碎化的程度。反之，在绝对多数制下，因为国会选举常与第一轮总统选举同时举行，而选民对国会议员的支持极可能反映他们对总统候选人的支持，各政党竞相推出总统候选人的结果，极可能使国会的政党体系更加零碎化。

除了影响政党体系的发展之外，总统选制还会影响总统和国会之间的运作以及宪政体制的稳定性。一般来说，如果总统和国会选举同时举行 (concurrent elections)，受总统 “裙尾效果”(coattail effect) 影响，总统当选人所属政党或联盟所推出的国会议员候选人也比较容易当选。此一现象对宪政运作的影响主要反映在两方面。第一，总统所属政党或联盟比较可能取得国会多数的支持，也就是说，比较不会发生 “分裂政府”(divided party control of government) 的情形。第二，因为总统帮助国会议员当选，在选后自然比较可能有效地领导同党的国会议员，而行政-立法关系的运作也会比较畅顺。

Matthew Shugart (1995)、Mark Jones (1995) 和 John Carey (199774-8) 的研究都证实，在总统和国会议员同时选举时，总统当选人所属政党或联盟的国会议员候选人会有较好的表现，而这种效果在相对多数制中又较在绝对多数制中更为明显。研究美国选举的学者有一个有趣的发现便是，每期中选举 (midterm election) 时，即只有国会议员改选但无总统大选，在位总统所属政党的选举表现几乎都比总统和国会议员同时选举时差。这除了显示选民可能对在位总统施政不满之外，也表示总统的群尾效果已经逐渐消退。一般说来，总统的裙尾效果在同时选举时最大，在总统刚当选之后的蜜月期 (honeymoon period) 内也还有相当影响，但是到了任期的后半段则甚至可能出现负面的影响。这也难怪法国总统 Francois Mitterrand 在两次当选之后都立即解散国会，于蜜月期内举行改选。而其结果也都如其所料，社会党获得大胜。

总的来说，相对多数制加上同时选举应该较能避免政党体系的零碎化，也较能促进宪政体制的稳定发展。至于就公平性而言，作者在前面也提到，当候选人在三位以上时，相对多



数制和绝对多数制的效果差异并不大，而如果纯粹就两制的可预测性来看，绝对多数制的结果甚至更不可预测，也就是较可能出现策略性操纵的现象。总的来说，绝对多数的弔诡在于：虽然支持者主要是想藉由绝对多数制来增加总统的民意基础 (mandate)，但是却往往造成政党体系的零碎化以及总统难以获得国会的支持。宪政冲突的起源常常来自总统自认拥有 “过半数”民意支持，因此执意而为，而国会和反对派则认为总统只不过是 “加工的多数”(manufactured majority)，只有国会才真正能够代表民意。

虽然相对多数制的政治效应并不如一般想像的差，甚至应该比绝对多数制好，但是相对多数制仍然必须面对一个致命的批评，即 “万一”总统只获得极少数选民 (例如 20%) 的支持时怎么办？这个问题的关键又跟总统职位的重要性也关。因为直选产生的总统往往在宪法上被赋予领导军队和政府的职责，如果此一职位是由一个代表 “少数民意”的极端总统所掌握，难免使人会对政局稳定感到忧心。

为避免相对多数制万一选出了极端派的 “少数总统”，学界曾提出三种改革的主张。第一种思路是采行所谓的 “认可投票制”(approval vote) 或前述的 “顺位投票制”(alternative vote) 和 “偏好投票制”(preferential vote)。在认可投票制中，每个选民可以投票给一位以上的候选人，每票等值，由得票最高者当选。此一制度的优点是可以产生趋中化的均衡 (centrist equilibria) 并避免发生策略性的操纵。虽然一些学者极力提倡，但是目前并无国家的总统选举采行此一制度。此外，学界对其可能产生的政治效应之评估亦有争议。 一个主要的批评在于此制可能导致政党体系的极度零碎化，因为不但选民无须顾虑投给少数派会浪废选票，候选人也无须担忧参选可能面临选民的策略性投票。

第二种思路是设定相对多数制的当选门槛以作为安全阀 (safety valve) (例如哥斯大黎加采行 40%为第一轮当选门槛，阿根廷的门槛为 45%或 40%加上领先第二名 10%)。此一制度在哥斯大黎加施行的效应似乎相当不错 (阿根廷在 1995 年后才改采此一制度，因此目前仍缺乏系统性的资料和研究)。资料显示，在 1953 年至 1986 年的 9 次选举，有效总统候选人的平均数是 2.2，其中当选者的平均得票率为 50.3%，第二名为 41.2%。 不过必须指出的是，在 1958 年的选举时，因为执政党 PLN 分裂，结果使中间偏右的反对派以 44.8%击败 PLN 阵营推出的两位候选人 (得票率分别是 41.3%和 10.4%)。可以想像的是，如果当时采行的是绝对多数制，PLN 极可能在第二轮投票时反败为胜。基本上，40%的门槛设计应该可以避免总统当选人的代表性过低，但是也无法排除可能发生例如 41%：40%的局面。再者，此一制度也无法排除 “搅局者”为了不让领先者顺利当选而以参选来拉走领先者的选票。

第三种思路是建议采行 “两倍余数制”(double complement rule) 或作者所称的 “相对距离制” (relative distance rule)。作者同意 Matthew Shugart and Rein Taagepera



(1994) 等人的看法，此一制度可以同时保留相对多数制和绝对多数制的优点，而无其主要缺点。首先，和相对多数制一样，相对距离制可以达到鼓励政党进行选前结盟因此避免政党零碎化的效果。这是因为小党在决定是否参选时将考量到即使第一轮投票时无人得票过半数，只要第一名领先第二名一定票数也算当选，在这种情况下，如果贸然参选，不但无法导致第二轮投票，还可能因选民策略性投票而惨败。第二，不像在相对多数制下小数派常常可以因为多数派的分裂而坐收渔翁之利。在相对距离制之下，即使多数派分裂推出两个候选人，少数派要取得胜利不只要获得最高票，还要领先另二名一定票数才算当选（例如少数派的得票率如果为 36%，则必须第二名得票率在 22%以下才算当选），否则还需举行第二轮投票。在第二轮投票时，可以想像的是，多数派因为只有一人进入决赛，势将团结起来与少数派一决胜负。第三，和绝对多数制一样，相对距离制可以保有如果候选人得票极接近时举行第二轮投票的机会。例如，如果前两名的得票率为 47%：46%，则需第二轮投票；而如果为 47%：43%，则领先者直接当选。第四，在相对距离制之下，比较不会出现搅局者为了拉下其他人而参选分票的情形。因为搅局者如果不能确定拉走的票一定是他所反对者的票，反而可能帮了倒忙。举例来说，假设原先前两名候选人分别可获得 50%和 40%的选票支持，如果采行绝对多数制时，则搅局者只要能从第一名拉走 1%的选票，就要进行第二轮投票；但如果采行相对距离制，则第一名仍然当选。第五，相对距离制的另一个好处是不需要武断地设定一个当选门槛。最后，相对距离制的一个小 “缺点”也许是尚无国家采行过此一制度，而用 “相对距离”作为当选与否的依据，对一般人来说，也许稍嫌间接了一些（不像相对多数制得最多票者即为当选，或绝对多数制得票过半数才算当选）。不过总的来看，相对距离制基本上应该符合前述三项评估选制优劣的指标（参见表一）。

三、解释行动者的选制偏好

瞭解选举制度的政治效应之后，我们不难理解为什么不同的政治势力会有不同的选制偏好，而且致力于影响选制的选择。台湾目前的总统选制采行相对多数制基本上也反映了先前修宪时各党派的选制偏好和相对实力。在 1994 年通过宪法增修条文前，国民党主张总统选制采行相对多数制，而民进党则相对上倾向绝对多数制。在国民党的计算中，根据当时的民意调查，李登辉如代表国民党参选总统应可轻易获得最高票支持，但如采行绝对多数制，因为李登辉不一定会获得过半数选票，反而会产生变数。首先，绝对多数制可能会提供另一组候选人（林洋港）更大的参选诱因，这是因为在第一轮投票时支持林洋港的选民将比较无须担忧投票给林洋港会 “浪费选票”会让民进党候选人渔翁得利。再者，万一李登辉在第一轮投票时得票率未过半，在第二轮投票时，反对阵营有可能结合起来与李登辉一决胜负。因为考虑到这些变数，而国民党当时又控制修宪所需的国代席次，乃决定采行相对多数制。在 1996 年的大选时，李登辉在四人竞争中以 54%的选票顺利当选总统。有人



或许会说，当时即使采行绝对多数制，李登辉也会在第一轮投票中获胜。但作者必须指出的是，如果当时采行的是绝对多数制，也许会有不少在相对多数制中会策略性投票给采中间立场的李登辉的选民会在第一轮时支持他们最喜欢的候选人（林洋港、陈履安和彭明敏）。可以想像的是，如果当时采行绝对多数制，而在李登辉的支持者中有 5%是所谓的“策略性选民”，那么就必须举行第二轮投票。也许第二轮投票的结果还是李登辉获胜，但我们无法否认不同选制可能产生不同的政治效应。

总统选制在 1997 年修宪时再度成为朝野争议的焦点。造成这个争议的起源来自以连战为首的国民党人士主张将总统选制改为绝对多数制（参见表二）。在连战集团的计算中，如果公元 2000 年的总统大选仍然采用相对多数制，那么因为连战的民调支持率一向落后民进党的陈水扁，极可能输掉总统大选（尤其是国民党分裂形成两组人马参选）。但如果采行绝对多数制，只要连战能打入决选，和陈水扁进行一对一对决，则因为陈水扁的台独色彩可能造成争取中间选民的障碍，连战仍有较大的获胜机会。对于国民党的提议，民进党（尤其是陈水扁所属的正义连线）自然持反对的立场。因为民进党在 1996 年的国大选举后掌握了否决修宪案所需的四分之一票数，国民党已经无法再强渡关山。也因为国民大会的生态发生变化，1997 年修宪期间朝野各党派之间充满了和纵连横和各种谈判妥协。在国民党方面，为了争取民进党支持绝对多数制，除了多次宣称不惜放弃先前朝野达成的十四点宪改共识之外，连战的幕僚也表示如果民进党能够接受绝对多数制，国民党将同意国代产生办法改成政党比例两票制（实质上的废国大）。在民进党方面，鉴于当时的舆论和民意似乎比较支持绝对多数制，为了避免公然反对造成伤害，陈水扁在策略上乃提出 “公投入宪”等议题作为交换变更总统选制的条件。在陈水扁的计算中，因为国民党不太可能在公投议题上让步（因为极可能引发统独争议与台海紧张），自然很难坚持要变更总统选制，而其结果将是民进党比较乐见的 “维持现状”。除了国、民两党之外，新党的立场是支持绝对多数制，但希望以此要求国民党将中央政府体制的修宪方案（双首长制）延到以后再处理。基本上，新党之所以支持绝对多数制乃是出于维护小党的利益（参见前述对相对多数制不利于小党发展之分析），但因为新党的实力不足以左右修宪结果，它的主张在当时并未产生实质的影响力。

随着今年修宪的逼近，总统选制的争议再次浮上台面。稍有不同的是，因为宋楚瑜和许信良皆可能投入大选，国、民两党对总统选制的偏好也发生了微妙的变化。在连战阵营方面，宋楚瑜的可能脱党竞选是促使其重新考量两种选制利弊的主因。 如果宋楚瑜确定不参选，则以 1998 年台北市长选举的经验来看，连战仍比陈水扁较可能吸引到新党和中间选民的支持，因此即使采行相对多数制，连战还是有较大的胜算。但如果宋楚瑜决定投入选战，则到底哪一种制度才会对连战较为有利将充满不确定性。对连战来说，如果采行绝对多数制，只要连战能在第一轮投票中排名第二，因为连战的中间色彩，极可能在第二轮投



票中击败陈水扁（甚至是宋楚瑜）。但采行此制的风险则是选民在第一轮投票时可能完全照个人偏好投票，而以三人目前的民调支持率来看，连战甚至可能在第一轮投票时即中箭落马。此外，绝对多数制的另一个风险是可能更强化宋楚瑜投入选战的决心（因为比较无须顾虑选民的策略性投票）。如果采行的是相对多数制，对连战来说，也是利弊参半，甚至弊大于利。采行相对多数制将迫使不希望陈水扁当选的选民在连、宋之间选择一人，如果连战能够 “说服”这些选民他的选票领先宋楚瑜，则这些选民极可能策略性的放弃宋楚瑜，将选票集中支持连战以求打败陈水扁。当然，事情的发展也可能和连战的预期完全相反，即原先较支持连战的选民认为宋楚瑜比连战更可能打败陈水扁因此把票转投给宋楚瑜。另一种情况是，连、宋相持不下，最后由陈水扁以些微领先的票数当选总统。

相较于连战的处境，陈水扁对两种选制的偏好立场则是相当清楚。在陈水扁阵营的计算中，如果采行绝对多数制，因为民进党在历年的全国性选举中得票率从未过半，因此即使在第一轮投票时领先，也很可能在第二轮时败选。在民进党方面，比较有趣的是许信良对总统选制的态度。许信良先前并未对总统选制表达明确的偏好，但是最近在民进党内各派系逐渐表态支持陈水扁参选之后，许信良表示基于对总统职权和台湾政治形势的研判，他主张绝对多数制。 虽然许信良并未阐释为何支持绝对多数制，但是我们不难推测此一主张背后的政治理性。许信良因该相当瞭解，以他目前的民间声望，即使获得民进党的提名，要在相对多数制的竞争中获胜也几乎不可能。但如果采行绝对多数制，则以他的政治手腕，将可能在第二轮投票前与第一轮的落选者形成策略性联盟，反败为胜。就算他未能在第一轮中脱颖而出，也可以在和第二轮投票前和进入决选的势力结盟以交换总统之外的政治职位（例如行政院长）。就算在最坏的情况下必须脱党参选，对许信良来说，绝对多数制也可以使他获得较高的得票率，这是因为其支持者将比较不会有策略性投票或 “弃许(信良)保陈(水扁)”的情形；而只要许信良能在第一轮投票时获得 5%左右的选票，那么就有机会在第二轮投票前和进入决选者之一谈判胜选后组成联合政府。

虽然出发点不一样，施明德最近在接受媒体访问时也提出和陈水扁阵营不同的思考。 他认为总统选制如采相对多数将有利于国民党的内部整合，逼迫 “连宋配”成形；如采绝对多数制，则在野阵营于第二轮投票时结盟的空间扩大，民进党将有胜出机会。根据施明德的分析，在连、宋、陈三位候选人的民调中陈水扁始终排名第二，因此如采相对多数制，陈水扁势将落败，但如采绝对多数制，则陈水扁反而可以顺利进入第二轮投票；而如采绝对多数制，连、宋因为经过第一轮的惨烈厮杀，将很难在投票后再和对方联手，换句话说，陈和连或陈和宋结合的机会都将大于连、宋的合作。施明德以上的分析基本上建立在两个前提上，即宋楚瑜会投入选战以及选民会跟随政治人物进行策略性的结盟。关于第一个前提，目前仍是假设性的问题，其发展仍有待观察。对于民进党来说，也许并不急于在宋确定前即做出决定，因为一旦总统选制改绝对多数制而宋楚瑜却决定不参选，则将对民进党



不利。关于第二个前提则牵涉到对选民投票行为的判断，但是必须注意的是，支持连战或宋楚瑜的选民在第二轮投票时是会遵从政治人物的指示还是会按照自己原先的偏好顺序投票，恐怕后者的可能性并不低于前者偏高（当然，结果会是如何仍须严谨的研究才能断定）。

从目前可得的调查资料中，如表三所示，如果连战、宋楚瑜、陈水扁和许信良接如入选战，其得票率排名顺序依次是宋楚瑜、陈水扁、连战和许信良。 先假设选举制度不会影响候选人决定是否参选，则在相对多数制下，宋楚瑜将当选总统。但如果采行绝对多数制，则将由宋楚瑜和陈水扁进行第二轮投票，此时连战的支持者将对选举结果具有关键性的影响。但是因为表三的调查中并无连战支持者的候选人偏好顺序资料（即对宋楚瑜和陈水扁的相对偏爱程度），我们无法推知谁会胜选。不过根据表三第二列（连、宋、许竞争）的资料，我们可以推测在一对一的竞争时，支持宋楚瑜的比例明显高于支持连战。换言之，如果支持连战的选民主要是依据政党或统独立场投票，则极可能在第二轮时将票转投给宋楚瑜（因为宋楚瑜和连战原先皆是国民党而且统独立场接近接近）。但如果省籍背景是个影响的因素，则不能排除连战的支持者会将票转投给陈水扁（不过根据同一调查的资料显示，宋楚瑜支持者的省籍分布似乎相当平均）。表三第三列资料（连、陈竞争）进一步显示，在连战和陈水扁一对一竞争时，连战虽然稍微落后，但是陈水扁的支持率并未过半。换句话说，如果采行的是绝对多数制，连战仍可能在第二轮投票时反败为胜。

由以上分析可知，基本上，无论采行哪种选制，宋楚瑜都有获胜的机会。对陈水扁来说，如果采行的是相对多数制，只有当连战和宋楚瑜得票相当接近（例如各约三成），才有获胜的获胜；如果采行的是绝对多数制，而宋楚瑜未参选，则陈水扁在第一轮投票时获选可能领先，但是胜败的关键将取决于能否争取到中间选民的支持。在连战方面，如果采行的是相对多数制，而宋楚瑜又决定脱党参选，则连战有可能受选民的策略性投票影响而低票落选；如果采行的是绝对多数制，而连战又未能劝退宋楚瑜，连战同样可能是在第一轮投票时即中箭落马，但若连宋能够结合或是宋被劝退，则连仍有机会在绝对多数制的第二轮投票中反败为胜。

总结以上分析可以归纳出几点发现。首先，各党派和候选人似乎是以胜选作为总统选制选择的唯一考量。换句话说，解释行动者选制偏好的最重要变项应该是行动者的 “自利”计算，而非对 “什么是好的制度”的深思熟虑和无私抉择。第二，虽然 “自利”是主导行动者选制偏好的最主要力量，但有时候因为资讯的不足（例如对选民投票行为和候选人参选行为的难以预测），行动者可能无法判断什么制度对自己最有利。也就是说，在资讯不足的情况下，行动者必须面对某种程度的不确定性和风险，也可能做出 “错误”的选制抉择。第三，选制选择往往是一种 “路径依循”(path-dependent) 的过程，即先前的选制选择会限制后来的选择空间。特别是修改选制需要 2/3 以上的绝对多数决时，只要受惠于



既存制度的少数派坚持，选制的变革将相当困难。第四，一般分析选制的政治效应往往将选制的存在视为前提再分析候选人和选民的行为如何受选制制约，但是事实上，选制的选择本身即是一个必须被解释的对象。

四、　　对选制改革的建议

思考总统选制改革必须触及两个关键问题，一个是理论性的问题，一个是现实性的问题。关于第一个问题，一个 “好的”选制改革，除了必须满足最起码的公平性要求之外，最好还能促进政党体系和宪政体制的健全发展。以台湾的现况来说，我们应该思考的是，是相对多数制或绝对多数制较能提供有意参选者一个相对公平的竞赛规则，两制对台湾民主宪政发展的利弊影响各是如何？有无其他更好的选制改革方案？关于第二个问题，任何 “好的”选制改革方案，也必须要政治势力愿意接受，才有实现的可能性。以台湾的现况而言，修宪必须获得 3/4 以上的绝对多数支持才能通过，而国民党和民进党又都拥有足以否决对方提案的实力；换句话说，如果两党的选制偏好不同而且双方都以 “自利”为考量，那么改革必将陷入 “僵局”。有鉴于此，能够突破改革僵局的作法大体有二，一是在两制之外提出创新或折衷的主张让双方皆能接受，一是进行利益交换，由获胜一方以另一方所关切的议题弥补其因为让步所产生的损失。

关于相对多数制和绝对多数制的政治效应，作者在前面已经做过一般性的讨论，并指出一般人直觉认为 “绝对多数制优于相对多数制”与理论和事实并不相符。以下先就两种选制在台湾实施可能产生的政治效应（包括选制公平性、政党制零碎性和宪政体制稳定性三方面）做一评估，再讨论如果采行 “门槛制”或 “相对距离制”的可能利弊。如果维持现状实施相对多数制，以台湾目前的政治生态，对国民党和民进党两大政党应该较为有利，对新党和建国党等小党则较为不利。根据历次选举和民意调查，国民党的得票率大约在40-50%，认同国民党者大约有 30%，而民进党的得票率大约在 30-40%，认同民进党者大约有 20%。至于新党和建国党的得票率或认同者，则大体在 10%和 5%以下。 可以判断的是，在相对多数制之下，新党和建国党候选人几乎不可能当选总统。但因为国民党和民进党皆无法稳定获得过半数的选票，在总统大选中势将尽力寻求小党的支持，也因此既存小党仍有生存的空间。也因此，相对多数制对台湾的小党并不能算是不公平。至于对国民党和民进党来说，相对多数制也算是符合公平竞争的基本要求。可以这么说，因为双方皆未能单独获得过半数选民支持，他们的胜负将取决于能否争取到其他小党的支持以及能否团结同党只推出一位候选人。如果国、民两党皆能维持党的团结只推出一位候选人，而且未有一党囊括所有小党的支持，则国民党将处于较有利的地位；但如果国民党分裂，导致两位以上候选人参选，则民进党亦有获胜机会。



在政党体系的零碎性方面，相对多数制应该可以巩固两大党的领导地位，降低发生小党林立的机会。在相对多数制之下，小党或是独立候选人为了避免受选民的策略性投票所害，可能不太敢直接推出候选人参选，而是选择在选前和两大党之一形成联盟。另一方面，国、民两党为了获胜，极可能将政治立场向中间移动，以争取 “中间选民”的支持。影响所及，台湾的政党体系将朝两党制方向巩固，而统独争议也可能比较缓和，甚至出现所谓的 “新中间”路线。一种经常对相对多数制提出的质疑是，如果参选人过多，总统当选者的代表性可能不够。在台湾，这种质疑似乎有些过虑。以目前的政党体系，即使国民党或民进党分裂，出现类似 1996 年总统大选时的局面，当选者应该也有 35%以上的选票。即使用表三的情形作说明，假设连、宋、陈、许皆投入选战，获胜者也应可获有 40%上下的选票支持。这个数字，从国际的角度来看，代表性并不算低。

最后一个评估的指标是对宪政体制稳定性的影响。一般人常质疑相对多数制可能选出少数派的总统，也比较容易发生府会冲突甚至是宪政危机。从形式上来看，这个批评似乎有道理，但如果深一层来分析，会发现事实上可能并非如此。以台湾的情况来说，我们可以想像，如果民进党的陈水扁（或脱党的宋楚瑜）以相对多数当选总统，将面临一个由国民党控制的立法院，此时如果陈水扁以强势作为企图领导国会，极可能引发国民党立委的反弹，甚至引发府会的激烈冲突。但事情的发展并非只有以上一种可能。如果陈水扁能认识到自己只有相对多数的民意支持，进而任命一个朝野皆能接受的人担任行政院长，台湾的宪政体制可能朝内阁制发展，此时总统将主要扮演国家元首（head of state）而非政府首长（head of government）的角色。另一种可能是，立法院在下一次选举后发生 “三党不过半”的局面，此时陈水扁可以筹组以民进党为首的联合政府，同时扮演国家元首之和部份政府首长的角色（因为总统和行政院长同属民进党）。相较于相对多数制，绝对多数制虽然可用第二轮投票的方式提高总统当选人的票数，但是对宪政发展反而可能产生负面的影响。可以想像的是，假设陈水扁（或脱党的宋楚瑜）因为第二轮投票才以绝对多数当选总统，他可以宣称自己握有比国会更高的民意；但如果国民党控制的立法院抵制陈水扁，宣称陈水扁的代表性是加工的，只有立法院的国民党才真正拥有过半数的民意支持，府会的冲突可能很难化解。

分析了相对多数制的利弊之后，接下来再来探讨实施绝对多数制可能产生什么不一样的政治效应。就公平性来说，绝对多数制对民进党可能稍微不利，不过和相对多数制比较起来，绝对多数制对各政党所造成的偏差也并不算太大。以台湾目前的政治生态，在第一轮投票时，可能排名在前的候选人仍将是国、民两党推出的候选人，新党和建国党虽然较有生存空间，但要脱颖而出的机会仍然相当渺茫。到了第二轮投票一对一竞争时，则民进党将面临比国民党更艰钜的挑战。首先，因为目前认同国民党的选民多于认同民进党的选民，即使国民党先前有两组人马参选，到了第二轮投票时，国民党认同者也会团结起来支



持进入决选的候选人。此外，民进党在争取中间选民和独立选民方面似乎比国民党遇到较大的障碍。在台湾目前的民意光谱上，支持台独者仍为少数（大约三成左右），多数人仍然倾向 “维持现状”，而国民党似乎比民进党更能争取到这些人的支持。这一方面固然和国民党善于将选战议题界定为国家安全，使民进党因为台独主张而处于防御立场有关，但也和民进党未能将选战议题成功转化为政治清廉和社会公平有关。可以想像的是，只要统独议题继续成为选战的主轴，而且民进党未能形成新的改革论述，则执政的国民党在一对一的竞争中仍将处于优势的地位。

在政党体系方面，台湾如果采行绝对多数制，将会提供新党和建国党等小党较大的发展空间，而且也可能强化政党体系两极化的趋势。三个因素将鼓励小党推出总统候选人。第一，如同我们先前讨论过的，即在绝对多数制之下，小党或独立候选人或者认为较有机会进入决选，或者企图影响第二轮投票之前的利益交换，都较采行相对多数制时更可能参选。第二，在绝对多数制之下，因为第一轮投票并不一定就会产生总统当选人，小党或独立候选人比较可能说服选民将票投给他们最支持的候选人，甚至可以呼吁选民把票投给立场坚定者，以使他们能在第二轮投票前后发挥更大的影响力。第三，如果国会议员和总统同时选举，小党为了争取更多国会议员席次，较可能推出总统候选人以达到联合造势的效果；而因为选民大多会将选票投给同一党的总统和国会议员，国会内的政党体系也可能反映总统选举的政党零碎化现象。

再就宪政体制的发展加以分析。因为经由绝对多数制产生的政党体系会有零碎化的倾向，不但总统当选人所属的政党在国会中可能无法掌握过半数席次（因为国会议员选举大多和总统选举第一轮投票同时举行），即使总统有心在国会中争取过半数议员的支持，也可能因为国会政党体系的零碎化而无法形成稳定的多数联盟。而如果国会无法形成有效的多数联盟，总统可能走向个人的强势领导。但是必须担忧的是，虽然国会无法形成有效的多数联盟，但是却有能力杯葛总统的施政，而其结果可能发展成 Giovanni Sartori（1997）所称 “归咎游戏”（blame game）或 “胆怯游戏”（chicken game）。

总结以上分析结果，如果仅就相对多数制和绝对多数制做一选择，似乎没有理由捨前者而就后者。如果真要就相对多数制的 “缺点”有所改革（主要是可能产生少数派总统），也许可以考虑以下两种设计。第一个设计是设定相对多数制的当选门槛。在具体作法上可以参考哥斯大黎加行之已久的制度（以 40%为当选门槛）或阿根廷最近通过的办法（以 45%为当选门槛或 40%门槛加上第一、二名得票率相差 10%以上）。事实上，一个直接获得 40%选民支持的总统已经算是一个具有相当民意基础的总统。就利弊而言，与其要求当选者得票率一定要过半数因此使第一轮领先者反而可能在第二轮投票时落选，不如降低当选门槛，让获得 40%或 45%选票支持的候选人就能当选总统。如此，一方面可以避免进行第二轮投票的行政和社会成本，也可以降低两轮投票结果不同所可能引发的政争。基本上，以上的门



槛制可以保留相对多数制大多数的优点而又无总统代表性不足的缺点（关于门槛制可能产生的缺点，请参见稍早的讨论）。

在台湾，如果以 40%门槛制作为选制改革的主张，通过修宪的可能性应该相当高。对民进党来说，用 40%作为第一轮投票的当选门槛将是一个值得尝试的行动。首先，民进党在台北市长和县市长选举中皆曾获得 40%以上的选票，因此并非不可达成的目标。再者，40%门槛制在某些情况之下也可能有利于民进党。举例来说，如果国民党和民进党候选人的得票率分别是 39%和 38%，那么多出来的第二轮投票反而可能使民进党反败为胜。在国民党方面，如果采行以上的门槛制，虽然可能发生前述先胜后败的情形，但是多一轮投票的保护，总是多一些胜算。这是因为只要民进党得票未超过 40%，那么即使民进党在第一轮投票时领先，国民党也可能在决赛时反败为胜。

正因为门槛制对国民党和民进党皆有一定风险，但也都可能有正面效应，双方合作的空间应该不小。事实上，任何制度的变革要能成功，往往是利害各方对于新制度的可能后果既有期待但又不能完全预测，因此愿意冒险接受新的游戏规则。就总统选制而言，因为民进党握有否决权，如果国民党真要推动绝对多数制，作法上必须说服新制度不一定对民进党不利。而因为民进党主要势力至今仍认为绝对多数制主要是对国民党有利，国民党不妨以门槛制作为替代方案。而如果民进党仍认为门槛制仍然对其较为不利，国民党恐怕还需在其他议题上让步（例如公投入宪、单一国会和立委选制等），以取得民进党的配合。

除了门槛制之外，另一种弥补相对多数制和绝对多数制缺陷的设计是 Matthew and Rein Taagepera 所建议的 “两倍余数制”或作者所称的 “相对距离制”，其公式是如果第一轮投票时得票最多者的得票率和 50%的距离小于得票次多者和最多者得票率之间的距离，则得票最多者直接当选，否则必须就前两名在进行第二轮投票。采行此制的好处是可以避免如门槛制时发生 41%：40%而前者直接获胜的情形。此外，此一设计因为是以候选人得票率的相对距离而非以得票最多者的绝对票数作为判定胜负的标准，可以避免有 “搅局者”为了不让领先者顺利当选而以参选来稀释其选票的作法。再者，相对距离制也可以避免门槛制武断地用一个数字来判定胜负。如同先前分析指出，相对距离制基本上符合表一用来评估选制优劣的三个标准，除了满足公平原则之外，对台湾政党体系和宪政体制的发展应该也有正面的影响。虽然目前仍无国家采行相对距离制，但各界在思考台湾总统选制的改革时，不妨以之作为参考。

最后必须指出的是，因为总统选制的政治效应往往和国会议员选举办法交互作用，我们在改革总统选制时也应配套改革国会选制。基本上，如何强化台湾的政党体系以及降低出现分裂政府的机会应该是两个改革的主要目标。在具体作法方面，可考虑废除现行的 “多席次选区单记不可让渡制”（即 MMD/SNTV），改采 “单一选区相对多数决制”或是 “政党比



例两票制”；尽量将总统和国会的选举安排在同一时间；废除国民大会或将国民大会和立法院合併为一院制国会。

参考书目：

Anckar, Dag (1984). “Presidential Elections in Finland: A Plea for Approval Voting,” Electoral Studies, 3: 125-38.

Blais, Andre, Louis Massicott and Agnieszka Dobrzynska (1997). “Direct Presidential Elections: A World Summary,” Electoral Studies, 16, 4: 441-55.

Brams, Steven J. and Peter Fishburn (1978). “Approval Voting,” American Political Science Review, 72: 831-47.

Carey, John M. (1997). “Institutional Design and Party Systems,” in Larry Diamond, Marc F. Platter, Yun-han Chu and Hung-mao Tien, eds., Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges, pp.67-92. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Cox, Gary W. (1985). “Electoral Equilibrium under Approval Voting,” American Journal of Political Science, 29:112-8.

Cox, Gary W. (1987). “Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions,” American Journal of Political Science, 31:82-108.

Cox, Gary W. (1997). Making Votes Count: Strategic Coordination in the World ‘s Electoral Systems. Cambridge: Cambridge University Press.

Downs, Anthony (1957). An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row.

Duverger, Maurice (1954). Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, translated by Barbara and Robert North. London: Lowe & Brydone, Ltd.

Jone, Mark P. (1995). Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies. Notre Dame: The University of Notre Dame Press.

Jones, Mark P. (1995a) “A Guide to the Electoral Systems,” Electoral Studies, 14, 1: 5-21.

Lijphart, Arend (1994). Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford: Oxford University.



Lin, Chia-lung (1998). Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, Yale University. (Oxford: Oxford University Press, forthcoming)

Niemi, Richard G. (1984). “The Problem of Strategic Behavior under Approval Voting,” American Journal of Political Science, 78:952-8.

Reynolds, Andrew and Ben Reilly (1997). The International IDEA Handbook of Electoral Design. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Sartori, Giovanni ([1994] 1997). Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes. New York: New York University Press.

Schmidt, Bregory D. (1996). “Fujimori’s 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies and Adaptive Strategies,” Comparative Politics,28:321-54.

Shepsle, Kenneth (1991). Models of Multiparty Electoral Competition. New York: Harwood Academic.

Shugart, Matthew Soberg (1995). “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government,” American Political Science Review, 89 (2): 327-343.

Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey (1992). Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg and Scott Mainwaring (1997). “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate,” in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., Presidentialism and Democracy in America, pp. 12-54. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg and Rein Taagepera (1994). “Plurality versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a ‘Double Complement Rule’,” Comparative Political Studies, 27 (3): 323-48.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart (1989). Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University Press.



Tiersky, Ronald (1994). France in the New Europe: Changing Yet Steadfast. Belmont (California): Wadsworth, Inc.

Valenzuela, Arturo (1978). The Breakdown of Democratic Regimes: Chile. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

White, Stephen (1997). "Russia: Presidential Leadership under Yeltsin," in Ray Taras, ed., Postcommunist Presidents. Cambridge: Cambridge University Press.

王业立（1996）。"相对多数 vs.绝对多数：各国总统直选方式的比较研究"，选举研究，第三卷第一期，页 49-67。

王业立（1996）。比较选举制度。台北：五南图书出版公司。

立法院图书资料室（1994）。总统选举（下辑）。立法报章资料专辑第四十八辑。

林佳龙（1998）。"台湾的奠基选举、政党重组与民主巩固：一个制度论的观点"，台湾政治学会第五届年会研讨会发表论文。东吴大学（台北），12 月 12-3 日。

林佳龙（1999）。"半总统制、多党体系与不稳定的民主"，见林继文编，政治制度：理论与现实。台北：中央研究院中山人文社会科学研究所。(出版中)

董孟郎（1999）。"绝对多数？相对多数？总统选制引争议"。中国时报，2 月 19 日。

【原文链接】　　【回到目录】



马岳：
从埃及到香港——民主的实质和程序价值



香港中文大学政治与行政学系
副教授

> “只有人民相信民主的程序价值，才是真正认同民主政体的核心价值。因为部分民主政制可带来的实质好处（substantial values），有时在其他政体下也可能落实，而且如果人民要的只是实质的利益，他们便容易接受以不民主或合法范围以外（extra-legal）的渠道获得这些利益，而选择放弃民主原则或程序。”

两年多前，“阿拉伯之春”令全球支持民主的人大为振奋，某些多年的专制政权被人民运动推翻，打破了中东人回教徒不支持西方民主政制的迷思。但最近部分这些中东国家的民主发展并不顺利，西方学者纷纷讨论转型期管治（transitional governance）的问题。特别是埃及的形势出现大逆转，民选的总统穆尔西被大规模示威及军人逼下台，军人控制局面后除了大幅镇压抗议的穆尔西支持者，带来大量伤亡外，并大力打压穆斯林兄弟会，最近更禁止穆斯林兄弟会公开活动。可以说，埃及短暂的民主窗口已经关上。

不少人在埃及的大规模衝突及民主逆转后，便藉此提出对民主的质疑，例如质疑埃及民众以群众运动推翻专制，这种「激进」的手段不能带来长治久安，又或者是那种“民主不能一蹴而就”的质疑，以至“普选非万能论”等。从西方民主化理论的角度看，埃及的经验是民主价值和民主制度如何巩固的问题，反映了埃及人仍未内化民主的程序价值，但难以就此否定民主政制的价值。

程序价值还是实质价值？

有些人支持民主，是因为相信民主的程序（procedural）价值，包括经由公平的选举产生政府、政府权力受宪法制约、平等的人民政治权利受到重视、政府依宪法和法律程序运用权力、公民权利得到保障等。有些人支持民主，是因为相信民主的实质（substantial）价



值，包括民主政制可以带来更好的管治、更好的政策、令自己的生活可以改善，以至民主可以带来法治或其他政治层面的改善等。

埃及民众不满穆巴拉克的管治，要求其下台并推行民主选举，可以是同时相信民主的程序价值和实质价值，在支持民主普选时，亦希望和相信民主普选可以改善施政和生活。问题是当民主选举产生的穆尔西政府表现不似他们预期，没有带来他们心目中的实质的（substantial）改善或好处时，他们是否选择用符合民主程序的方法来更换政府。

政治学者会认为，只有人民相信民主的程序价值，才是真正认同民主政体的核心价值。因为部分民主政制可带来的实质好处（substantial values），有时在其他政体下也可能落实，而且如果人民要的只是实质的利益，他们便容易接受以不民主或合法范围以外（extra-legal）的渠道获得这些利益，而选择放弃民主原则或程序。

埃及的故事正是：埃及民众可以接受以合法范围以外（extra-legal）的渠道，包括援引军方的支持赶穆尔西下台。军人介入后示威民众不单没有抗议，反而额手称庆。但当军方大权在握，可以随意镇压穆斯林兄弟会的抗议者、封闭其报纸，甚至禁止其公开活动，民主的程序价值便岌岌可危。如果人民只重视结果而不懂珍惜程序价值，到了军方可以咨意侵犯结社自由时（穆巴拉克年代甚至未有禁绝穆斯林兄弟会），便完全不能保证民主社会了。

台湾是鲜明对照

一个鲜明的对照是当年的台湾。陈水扁贪腐引来“天下围攻”，但台湾民众并没有以暴力或宪法以外的手段赶陈水扁下台，而是用了成熟民主体制中的常用方法：在下次选举中以选票令执政的民进党下台，然后在陈水扁落任后，以司法程序将其绳之于法。（这里当然有台湾总统制下的宪制局限：如果在国会制下是可以尝试去用不信任动议的，但在台湾总统制下如果不能通过弹核动议，总统又有在任免诉（immunity）的权利时，便只能等下次选举了。）

从研究民主化的学者的角度看，台湾经此一役便已进入民主巩固（democratic consolidation）的阶段，因为台湾人民已经确认民主选举是唯一更换公权力的手段，达至民主 is the only game in town 的阶段。在 2008 年以后，民主作为和平地撤换统治者的制度，已经在台湾落地生根了。

“普选不是万灵丹”论



另外一类质疑，就是所谓“普选不是万灵丹”论，指出普选不能解决所有问题，例如不能帮助埃及解决深层次的社会矛盾，所以不要把民主看得这么重要云云。其实任何这种「ＸＸ不是万灵丹」的说法，差不多没有认知意义。没有认知意义的语句（包括恒真句），有时是很难驳斥的，很多人都看不到明显的问题（因为太对了嘛）。普选能不能解决香港所有问题？当然不能！因为世界上没有一样东西是可以「解决所有问题」的！但这并不代表这不是好东西，不值得争取。信某个神也不会替你「解决所有问题」吧？那为什麽传道呢？

这情况正如某人生了病去求医，医生作出诊断后建议他吃某种药，然后这人问医生：“你的诊断是否一定对？这种药是不是能保证医好我的病？是不是所有病都可以医好？”或者甚至问：“你能不能保证我吃了药就不会病？以后就不会病？不然的话我就不会吃这药。”我不知道有医德的医生对着这种“有病”的病人可以怎样做（没医德的很简单：由他不吃药算了）。

回到香港的实际情况，从香港种种文化和价值现象显示，香港会出现埃及的乱局的可能性极低。香港人对秩序、和平和程序理性已经达到一个迷信与迷恋的程度，在街讲一句粗口都要出重案组。有次开会跟纵横世界各地研究民主化经验的 Larry Diamond 谈起，他说他觉得他没见过一个城市比香港更适合推行民主（大意），因为香港人极其平和文明理性，而且香港没有主要的宗教种族分歧，要以民主政制控制社会衝突相对容易。

愈早落实愈易适应

埃及给香港的重要启示之一，是像 Dankwart Rustow 在他 1970 年的经典文章所言，建立民主政制是需要一段颇长的时间各方适应（habituation），学习用民主程序去解决社会各项矛盾的。从这个角度看，民主政制落实愈早愈好，因为要各类社会政治力量学习如何创制及在民主政制下解决各项问题和社会矛盾，是要不断尝试的。拖延制度改革，付出的代价便会愈大愈多，对香港的发展的影响亦会愈大。

延伸阅读：

1. Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model," Comparative Politics (April 1970), pp.337-363.

2. Larry Diamond and Leonardo Morlino eds., Assessing the Quality of Democracy (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005).



【原文链接】 【回到目录】

主编：方可成

编辑：王菡

设计：潘雯怡，池春荣

校订：施钰涵

出品人：杜婷

若希望订阅此电子周刊 doc 版请发空邮件至 cochinaweeklydoc+subscribe@googlegroups.com；若订阅 pdf 版请发送至 cochinaweeklypdf+subscribe@googlegroups.com；mobi 版至 cochinaweeklymobi+subscribe@googlegroups.com；epub 版至 cochinaweeklyepub+subscribe@googlegroups.com。

此电子周刊由 「我在中国」（Co-China）论坛志愿者团队制作， 「我在中国」（Co-China）论坛是在香港注册的非牟利团体。除了一五一十周刊之外，Co-China 每月还在香港举办论坛，并透过网络进行视频、音频和文字直播。2012 年开始 Co-China 在香港举办面向青年的夏令营，第一届主题为 「知识青年，公共参与」，2013 年夏令营的主题是 “始于本土：本土、国家、世界冲撞与协商」。

Co-China 论坛网址：https://cochina.co

Co-China 论坛新浪微博：CoChina 論壇（http://weibo.com/1510weekly）

Co-China 论坛 facebook： “我在中國」（Co-China）論壇（https://www.facebook.com/CoChinaOnline）

